

UNIVERSITÉ DE PARIS - FACULTÉ DE DROIT

La Vulgarisation de la Propriété Immobilière par le Crédit

Thèse pour le Doctorat en Droit

présentée et soutenue le 19 novembre 1929 à 2 heures.

PAR

BERNARD MANCEAU

Diplômé de l'Ecole libre des Sciences Politiques.

Président : M. Louis ROLLAND, Professeur
Suffragants : M. LESCURE, Professeur.
M. MAUNIER, Professeur.

LIBRAIRIE DALLOZ
11, RUE SOUFFLOT, 11

—
PARIS

**La Vulgarisation
de la Propriété Immobilière
par le Crédit**

UNIVERSITÉ DE PARIS - FACULTÉ DE DROIT

La Vulgarisation de la Propriété Immobilière par le Crédit

Thèse pour le Doctorat en Droit

présentée et soutenue le 19 novembre 1929 à 2 heures.

PAR

BERNARD MANCEAU

Diplômé de l'Ecole libre des Sciences Politiques.

Président : M. Louis ROLLAND, Professeur
Suffragants : M. LESCURE, Professeur.
M. MAUNIER, Professeur.

LIBRAIRIE DALLOZ
11, RUE SOUFFLOT, 11
—
PARIS

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



A MA MERE,

ET A MON PERE,

*Président du Comité de Patronage
des Habitations à bon marché, Sénateur de Maine-et-Loire,
Président de la Fédération des organismes d'H. B. M.
et de Jardins Ouvriers de l'Ouest.*

En témoignage de reconnaissance.

B. M.

LA VULGARISATION DE LA PROPRIÉTÉ IMMOBILIÈRE PAR LE CRÉDIT

INTRODUCTION

La Vulgarisation de la Propriété : Considérations générales. —
La propriété immobilière. — L'intervention du Crédit.

La loi Loucheur du 13 juillet 1928 a établi un vaste programme de construction d'habitations à bon marché et de logements à loyers moyens. Destinée surtout à porter remède à la crise actuelle de l'habitation, elle n'a pas que ce seul but. Aux termes de son article 2, en effet, les maisons construites « sont *surtout destinées* à devenir la *propriété* de personnes peu fortunées et notamment de travailleurs vivant principalement de leur salaire ». Elle tend donc également à donner un nouvel essor à l'idée de l'accession à la petite propriété, émise dès avant la guerre, mais que l'acuité angoissante de la crise du logement avait fait laisser au second plan.

« Nous voulons faire, grâce à cette loi, 100.000 propriétaires nouveaux » a dit au Sénat M. Loucheur, ministre du Travail.

Tenter un effort de cette envergure, en ayant en vue ce double objet, c'est se heurter fatalement à des difficultés de toutes sortes, car les questions de logement et d'accession à la propriété soulèvent des problèmes complexes, et s'enchevêtrent avec un grand nombre de questions connexes.

Comment s'en étonner ? La propriété privée n'est-elle pas l'une de ces institutions fondamentales de notre société, dont découle l'harmonie de notre régime économique actuel ? Et le logement, avec la nourriture et l'habillement, l'un de ces besoins essentiels de l'homme qui demandent à être satisfaits avant tous les autres si l'on ne veut pas provoquer le désordre dans toute l'organisation économique ?

Il suffit de s'occuper un peu de ces questions sociales, des habitations à bon marché et de l'accession à la propriété, pour apercevoir aussitôt des horizons extrêmement vastes. Tantôt, ce sont les familles nombreuses et la question de la dénatalité qui arrêtent les regards ; tantôt c'est l'étude du genre de vie de la famille ouvrière. Puis, c'est le problème délicat de l'atelier à domicile et de l'artisanat ; celui des classes moyennes à protéger ; des œuvres sociales, des hôpitaux ou sanatoria à créer ; c'est la lutte contre l'alcoolisme, et la lutte contre les taudis. Ailleurs, on rencontre encore la confuse législation des loyers d'après-guerre. Ici, des considérations d'hygiène et d'esthétique interviennent, pour l'aménagement ou l'ex-

tension des villes, et l'étude de l'urbanisme devient nécessaire; là, le dépeuplement des campagnes et la pénurie d'ouvriers agricoles exigent des solutions spéciales.

Enfin, la crise du logement soulève de graves questions de politique économique. Pour la résoudre, faut-il se contenter de l'initiative privée, ou faire appel à l'intervention de l'Etat ? Doit-on limiter l'effort public à de simples réalisations pratiques tendant seulement à augmenter l'offre des logements, ou ne vaut-il pas mieux voir plus haut, se préoccuper par exemple de l'accession des travailleurs à la propriété d'un foyer familial, réaliser, par la maison saine et spacieuse à la place du taudis, un bien-être dans la classe populaire qui élèvera aussi bien le niveau de sa moralité que celui de sa santé, progrès dont les autres classes profiteront ensuite (1) ? Ne suffirait-il pas aussi pour apaiser bien des esprits, de fournir un effort sincère en vue de faire disparaître l'excessive inégalité dans le logement, inégalité qui est bien l'une des plus apparentes ?

Sur ce terrain, tous les hommes épris d'un idéal élevé, de quelque doctrine politique, économique ou sociale qu'ils se recommandent, semblent bien s'accorder pour faciliter aux familles ouvrières la possession d'un foyer correspondant aux besoins considérés comme normaux de nos jours, d'un foyer « normal », pourrait-on dire (2). En

(1) V. *infra* Ch. 1^{er} l'intérêt de la vulgarisation de la propriété et les difficultés qu'elle soulève.

(2) On a vu pourtant faire des difficultés pour la construction d'HBM.

effet, les socialistes des différentes écoles, qui sont partisans d'un bouleversement social aboutissant à la propriété collective des instruments de production ont toujours considéré comme susceptibles d'appropriation privée les biens de consommation essentielle. Or, est-il un besoin plus essentiel que le logement ? Les conservateurs sociaux, de leur côté, voient dans l'accession à la petite propriété le moyen d'attacher la classe ouvrière aux principes individualistes sur lesquels repose actuellement la société. Dans un régime social quelconque, du reste, l'intérêt des dirigeants aussi bien que leur esprit d'équité demandent qu'il n'y ait pas dans le groupe commun des membres par trop départagés ; c'est un devoir pour la collectivité de venir en aide aux plus faibles, surtout quand ils font partie de ce qu'on appelle la « classe laborieuse ».

Voilà bien des aperçus sur les questions du logement et de la vulgarisation de la propriété. Nous pourrions encore parler des divers autres problèmes et difficultés qu'elles soulèvent : problème financier (effort considérable demandé aux budgets déjà si lourds de l'après-guerre, insuffisance de crédits, spéculations de toutes sortes à éviter,...) ; problème d'ordre purement technique (architecture, esthétique, standardisation, habitations collectives ou individuelles, terrains disponibles, prix de re-

destinées aux familles nombreuses : « C'était amener de futurs assistés, des gens qui ne paient pas d'impôts » (vu les exonérations fiscales pour les HBM.).

Mais c'était dans la banlieue parisienne...

vient...). Mais, nous ne les évoquerons que pour les éliminer de notre étude, afin de limiter celle-ci et d'éviter trop de confusion.

Il n'est pas non plus dans notre intention de faire une étude directe et approfondie de la loi Loucheur du 13 juillet 1928, qui nous intéresse surtout ici par son esprit et par ses tendances (1). Nous exposerons donc, et apprécierons (2), les efforts si intéressants qu'elle a faits en vue de vulgariser la propriété par le crédit immobilier.

Nous l'avons dit, cette loi de 1928 a un double objet : créer des logements, vulgariser la propriété. Ces deux objets sont intimement liés dans son économie. Nous nous efforçons, pour l'instant, de les dissocier et de les situer l'un par rapport à l'autre, dans leurs cadres naturels, de façon à délimiter bien nettement notre étude. La vulgarisation de la propriété nous semble plutôt être une question sociale, le problème du logement, une question économique. C'est la question *sociale* que nous voulons surtout traiter ici. Mais elle présente de nombreux aspects, que nous ne ferons qu'envisager plus loin (3). Nous étudierons le problème de la vulgarisation de la propriété

(1) Cette étude a été déjà faite. V. P. F. Thébault, thèse 1929 — étude sur la construction d'habitations à bon marché sous le régime de la loi de 1928 —, et M. Papillon, thèse 1929 — les sociétés coopératives d'habitations à bon marché —. V. surtout Commentaires sur la loi de 1928 (circulaire n° 9 du ministère du Travail, brochure rouge).

(2) Voir *infra*, chap. IV.

(3) V. *infra*, ch. I^{er}, § 1.

seulement en ce qui concerne ses possibilités de réalisation par le crédit immobilier : c'est l'un des points où ce problème touche de plus près celui du logement et c'est par là qu'il s'y adapte le mieux. C'est par le *crédit* enfin que ces deux questions se rejoignent dans la loi Loucheur.

L'intervention du crédit est aussi nécessaire, en effet, au point de vue économique, pour faciliter la création de logements, qu'au point de vue social, pour aider les modestes épargnants qui veulent accéder à la propriété; par le crédit seul on arrive à des résultats positifs dans ces domaines, comme l'expérience le prouve.

Le Crédit Foncier a considérablement facilité l'extension des villes et la construction des immeubles depuis le siècle dernier; et le Crédit Agricole s'est montré lui aussi des plus bienfaisants à l'égard des propriétés rurales.

Permettant l'échange de biens présents contre des biens futurs, et faisant intervenir le temps comme facteur dans les transactions, le crédit élargit le champ de la vie économique. Grâce à lui, un modeste travailleur peut devenir immédiatement propriétaire d'un immeuble, en anticipant sur ses revenus et en s'engageant à verser pendant une période déterminée des annuités correspondant à la valeur de son acquisition. Puissant évocateur de richesses et stimulant précieux pour l'épargne, le crédit perfectionne l'appareil d'échange, et lui donne

plus de souplesse que s'il se faisait toujours au comptant. Aussi, considérant son importance, certains économistes le considèrent-ils comme la caractéristique-maîtresse de l'économie contemporaine, qu'ils qualifient volontiers d'« économie de crédit ». Son rôle est d'autant plus éminent, qu'il permet d'employer au mieux l'ensemble des revenus privés, dont, sans lui, certains seraient mal utilisés par leurs détenteurs, faute de n'avoir pu épargner que des sommes très modiques.

C'est ainsi qu'il faut l'intervention d'un puissant prêteur, tel que l'Etat, pour faire bénéficier immédiatement, en lui faisant crédit, des avantages de la propriété, un modeste travailleur qui seul, isolé, ne pourrait supporter en une fois et tout d'un coup la charge écrasante du prix de construction d'un immeuble, ou d'achat d'un terrain. Il faut que cette charge soit répartie sur plusieurs années, pour que la somme à payer, divisée en annuités, ne dépasse pas les facultés normales de paiement d'un petit épargnant : ainsi, c'est seulement par l'aide du crédit que celui-ci peut accéder à la propriété de son foyer.

Comment s'étonner alors que l'on ait fait appel à des institutions de crédit pour remédier à la crise du logement et faciliter l'accession à la petite propriété ?

Bien avant la loi Loucheur, en 1908, la loi Ribot établissait déjà les fondements du « *Crédit Immobilier* », qui allait puissamment contribuer à résoudre le problème de la vulgarisation de la propriété.

C'est ce problème, ainsi délimité, que nous voulons examiner ici. Nous diviserons notre étude en *deux parties* : dans une 1^{re} partie, après avoir envisagé le *problème* dans son ensemble et avec toutes les difficultés qu'il comporte, nous étudierons les méthodes employées pour le résoudre par certains pays *étrangers* dont la législation présente des caractères saillants, de façon à mieux apprécier, par comparaison, les efforts faits en France pour faciliter l'accession à la propriété par le Crédit Immobilier.

Nous continuerons la première partie de notre étude par un exposé *historique* qui nous permettra de montrer en quel sens a évolué l'esprit du législateur français.

Nous étudierons dans une 2^e partie les innovations apportées par la *loi Loucheur* du 13 juillet 1928 et nous exposerons l'organisation actuelle du *crédit immobilier* en France; nous considérerons la situation d'une société *particulière* que nous prendrons comme exemple, et nous montrerons enfin quels *résultats* sont déjà acquis ou encore à atteindre dans cette voie, et quelles réformes pourraient peut-être encore être apportées, afin d'arriver à diffuser en un plus grand nombre de mains la propriété immobilière (1), tout en remédiant rapidement à la crise de l'habitation.

(1) Nous aurons occasion de parler dans cette étude de cette propriété immobilière spéciale qu'est la propriété *rurale*; mais nous ne voulons ici étudier la propriété immobilière que d'un point de *vue* général, sans nous attacher à ses particularités, de façon à éviter trop de confusion et à délimiter nettement notre sujet. C'est ainsi que le « *Crédit Agricole* » sera pour nous seulement un élément de comparaison, fort utile du reste, avec le « *Crédit Immobilier* ».

PREMIERE PARTIE

LEGISLATION COMPAREE ET EVOLUTION LEGISLATIVE FRANÇAISE

CHAPITRE PREMIER

Le problème à résoudre et ses difficultés (1).

- I. La vulgarisation de la propriété est une *nécessité sociale*. —
I. Elle est d'autant plus une nécessité sociale depuis la guerre, que la *crise du logement* est aiguë, et qu'elle aide à la résoudre. — III. Mais il faut se rendre compte qu'on se heurte à diverses difficultés, en particulier à une *difficulté d'ordre psychologique* (le *manque de formation des individus*).

I

La vulgarisation de la propriété, avons-nous dit, présente de nombreux aspects : cette question, si actuelle depuis le développement des lois sociales, s'est posée en effet dans bien des domaines. Nous ne sommes plus au XIX^e siècle, à l'époque où l'on faisait entièrement confiance à la seule initiative privée, où l'individu jouissait de la plus large indépendance, mais où son isolement était

(1) Nous laisserons volontairement de côté dans ce chapitre certaines difficultés inhérentes à ce problème, et que nous avons déjà indiquées plus haut (v. Introd. p. 4). Elles n'intéressent pas directement, en effet, la question de la vulgarisation de la propriété.

pour lui une cause de faiblesse, et l'empêchait de mettre de côté quelque bien pour l'avenir, quand les conditions économiques lui étaient défavorables. De nos jours, la prévoyance tend à remplacer l'assistance, et même la prévoyance obligatoire tend à supplanter la prévoyance facultative; on s'efforce de mettre à la disposition des plus pauvres une certaine masse de biens, qui leur procure un jour un bien-être indispensable; ce bien-être, ils le trouveront en général dans la possession d'un foyer et de quelques rentes; tant qu'ils n'auront pas ces jouissances élémentaires, ils lutteront pour les acquérir. C'est pourquoi il est bon de les aider; c'est pourquoi faciliter l'accession à la propriété, à toutes les propriétés, est une *impérieuse nécessité sociale*.

Pour donner un peu de bien-être au travailleur, en effet, il ne suffit pas de le faire accéder à la propriété immobilière, de l'aider seulement à acquérir une maison ou un jardin; il faut aussi lui fournir quelques rentes par les assurances sociales; il faut encourager toutes les associations privées qui le pousent à la prévoyance, l'inciter à faire partie de sociétés de secours mutuels, lui faire prendre un livret à la Caisse d'Epargne; il faut utiliser enfin l'actionnariat ouvrier: aux Etats-Unis, par exemple, le développement prodigieux des valeurs *mobilières* ne s'est pas fait au profit d'une seule classe; le capital des sociétés anonymes est en grande partie aux mains des travailleurs qu'elles occupent, ce qui est un élément fort utile de stabilité sociale.

Mais, si dans le monde entier on assiste à une assez grande diffusion des valeurs mobilières, ce qui contribue beaucoup au bien-être des classes populaires, il n'en est pas de même encore pour les propriétés *immobilières*. Celles-ci ont été, dans certains pays, comme l'Angleterre, longtemps concentrées aux mains de grands propriétaires, et ce n'est que peu à peu que l'on assiste à une meilleure distribution du sol. Les réformes agraires qui ont suivi la guerre dans plusieurs pays de l'Europe Centrale (Roumanie, Pologne, Tchéco-Slovaquie) ont été un précieux élément de progrès. En France, la petite propriété domine depuis longtemps. Notre pays, où les tendances individualistes du XVIII^e siècle et de la Révolution ont marqué leur empreinte, à la chance de posséder ce considérable atout de stabilité sociale qu'est une classe moyenne de petits propriétaires et de petits rentiers, que les événements d'après-guerre n'ont heureusement atteinte que fort peu, si on la compare, par exemple, à celle de l'Allemagne.

Il faut bien remarquer, d'ailleurs, quand on s'efforce de vulgariser la propriété, qu'il est préférable de faire acquérir des immeubles à ceux que l'on veut favoriser, plutôt que des valeurs mobilières : ce sont là des valeurs plus stables, comportant moins de risques, et qui ne sont pas susceptibles de décourager l'épargne et de donner le goût du jeu aux modestes capitalistes.

La vulgarisation de la propriété immobilière a encore

d'autres avantages, qui en augmentent la nécessité : faciliter la possession d'une maison ou d'un jardin, c'est, en effet, contribuer à fonder un foyer, à établir dans un milieu donné un individu ou une famille; c'est aussi donner souvent une mentalité nouvelle à celui qui jusqu'alors n'était retenu en nul endroit par cette attache durable qu'est l'instinct de la propriété. Par là, on tend à éviter ce danger qu'est un travailleur isolé, déraciné, se trouvant placé en marge de la société, en ce sens qu'il ne croit pas posséder d'intérêts suffisants à la conservation de l'ordre social. « Le grand mal de notre époque, a-t-on « dit (1), est que le prolétariat n'est pas incorporé à notre « société, mais qu'il y est simplement campé. Il cessera « d'être révolutionnaire dans la mesure où il deviendra « propriétaire ». Or, le prolétaire français (2), heureusement, à l'inverse de celui des pays slaves « ne se plie à aucune fatalité sociale et n'accepte pas de vivre en état d'infériorité permanente et en dehors de la société, en rôdant autour d'elle, tantôt en révolté, tantôt en désespéré, et l'issue de la situation sociale où le salariat l'a placé, il la cherche de plus en plus dans l'accession à la propriété du foyer familial ». Par conséquent, si de lui-même, par ses tendances naturelles, le travailleur français a un amour profond de son foyer, s'il dirige instinc-

(1) V. encyclique *Rerum Novarum*, commentaires de l'abbé Tiberghien (note 29, p. 61).

(2) V. M. Hopé, le problème de la déprolétarianisation et l'accession à la propriété du foyer familial, p. 67, spes 1926.

tivement ses efforts vers l'accession à la propriété, il est indispensable de l'encourager, de l'aider, de le guider, pour que ses tentatives ne se transforment pas en désillusions douloureuses et dangereuses. Cette intervention est d'autant plus nécessaire que les modestes épargnes accumulées par les travailleurs ne suffisent généralement pas pour aboutir à elles seules aux résultats espérés (1).

Elle est d'autant plus utile, par ailleurs, qu'en rendant le travailleur propriétaire de sa maison, on parvient comme on l'a dit (2) à « neutraliser, dans la plus large mesure possible les conséquences « prolétarisatrices » du régime de la production capitaliste, tout en maintenant celui-ci en pleine vigueur ».

Il est hors de doute que le travailleur, libéré du taudis et possédant une maison saine et agréable, entourée d'un jardin, — « un coin de terre et un foyer », selon le désir du regretté M. l'abbé Lemire, — éprouve à un degré bien moindre le besoin de passer ses heures de loisir dans un cabaret, où il peut subir des influences néfastes; hors de doute également qu'il perçoit ainsi avec beaucoup plus

(1) La construction d'une maison, en effet, demande actuellement des capitaux bien plus importants que ceux qu'ont pu économiser de modestes épargnants. Il arrive que par la suite de devis établis d'une façon irrationnelle ou trop succincte, les travailleurs qui s'efforcent de faire construire tous seuls, s'aperçoivent, en pleine exécution des travaux, de l'insuffisance de leurs moyens. Alors, ils s'endettent dans des conditions très onéreuses, ou vont habiter une maison inachevée, qui présente des conditions de salubrité souvent pires que celles du taudis.

(2) V. M. HOPE, *op. cit.* Page 71.

de netteté les principes d'ordres et de travail qui s'imposent à toute société civilisée.

Voilà pourquoi tous les efforts faits en vue de la vulgarisation de la propriété immobilière nous semblent du plus haut intérêt. Le législateur français, en encourageant l'accession à la petite propriété, en dotant les institutions qui y concourent de moyens à l'aide desquels les petites épargnes peuvent fournir le maximum d'efficacité économique, a certainement ouvert des perspectives rassurantes pour l'avenir, et l'on peut espérer, surtout si l'on considère la mentalité faite de pondération de l'ensemble des masses françaises, que les efforts poursuivis depuis quelques années atteindront pleinement leur but.

II

La vulgarisation de la propriété est une nécessité sociale, car elle tend à augmenter l'harmonie du régime économique actuel en adoucissant les rapports sociaux. Ce n'est pas là son seul mérite. Elle est d'autant plus nécessaire de nos jours, qu'elle permet de résoudre aisément et de la façon la plus rationnelle ce problème brûlant qu'est depuis la guerre la *crise du logement*. Pour mieux se rendre compte de la facilité avec laquelle la vulgarisation de la propriété peut y porter remède, il est indispensable de passer en revue les principales causes

de cette crise; ces causes sont d'ailleurs assez connues, ayant été remarquablement exposées ces dernières années (1), pour qu'il suffise ici de les rappeler.

Qu'est-ce, tout d'abord, que la « crise du logement » ? On donne ce nom à un état de choses qui se dessinait dès avant la guerre et qui consiste en ce qu'un grand nombre de personnes et de familles ne trouvent pas des habitations suffisamment vastes et hygiéniques, au prix que normalement les ressources dont elles disposent leur permettent de payer. Ainsi, à la veille de la guerre, on notait une élévation des petits loyers se tenant aux environs de 40 à 50 % des quotités antérieurement payées. On avait calculé aussi qu'à Paris 10 % environ des habitants s'entassaient dans des locaux surpeuplés, comprenant moins d'une demi-pièce par personne. Laissons de côté les statistiques d'avant 1914 (2), pour arriver aux hostilités qui ont précipité et aggravé la crise. La cause initiale de la situation actuelle est, en effet, *l'arrêt complet des constructions* pendant près de cinq ans, arrêt dû à la nécessité d'employer tous les hommes valides à l'industrie de la guerre. « En temps normal, dit M. Georges RISLER (3), on estimait en France que 1.400.000 ouvriers étaient employés à l'industrie du bâtiment. Il suffit de se représen-

(1) V. G. RISLER. *La crise du logement*,

(2) V. Henri SELLIER. *La crise du logement et l'intervention publique en matière d'habitation dans l'agglomération parisienne*, Paris 1921.

(3) V. G. RISLER op. cit. P. 10.

ter ce que peuvent faire jaillir annuellement de terre 1.400.000 ouvriers, et se rappeler que pendant cinq années rien ne s'éleva, pour se faire une idée du déficit en face duquel nous nous trouvons ».

A cette cause initiale, beaucoup d'autres, malheureusement sont venues s'ajouter; c'est de leur ensemble que devait naître la pénurie des logements, avec ses répercussions économiques : hausse des prix de construction, élévation du taux des loyers, qui allaient entraver pendant longtemps tout effort de vulgarisation de la propriété.

Une première cause de la crise, c'est le brusque et navrant reflux de près d'un million d'évacués, sans travail et sans gîte, venant du Nord et de la Belgique, vers Paris et l'intérieur de la France. Beaucoup devaient se trouver déracinés jusqu'après l'armistice, du fait des destructions systématiques dont fut l'objet leur pays d'origine.

Venant se superposer à ce premier élément, intervient une autre cause, déjà existante avant la guerre, mais amplifiée par elle; c'est le *développement de l'industrie* dans les villes, et notamment l'appât que présente l'attribution de hauts salaires aux ouvriers. On fait appel à la main d'œuvre rurale, d'autant plus facile à attirer que les professions vers lesquelles on l'entraîne exigent un apprentissage bref et très aisé. Après la guerre, l'exode rural se trouve accru par la *loi de huit heures* qui rend indispensable le renforcement dans une proportion de 30 à 40% des effectifs industriels et commerciaux.

Une troisième cause, c'est la tendance de plus en plus générale, de plus en plus intense à se mettre à l'aise dans des *locaux plus luxueux*, plus vastes qu'il n'est besoin, tendance qui raréfiant le nombre des locaux disponibles et élevant l'ensemble des prix des habitations, rend évidemment plus difficile l'accession à la petite propriété pour ceux qui ont des ressources modestes. Ce sont d'abord les administrations de l'Etat ou des municipalités qui laissent leurs installations se développer, s'étaler d'une manière scandaleuse parfois. Ensuite, les banques ont poussé comme des champignons, leurs succursales se sont multipliées. Que dire, de même, des cinémas pour qui des palais ont été édifiés aux lieu et place de maisons d'habitations ? (On a vu construire des cinémas avant de construire des maisons dans les villes du Nord). Les industriels et commerçants, eux aussi, ont voulu « voir large » et ils n'ont pas craint d'occuper de vastes locaux pour donner au public la flatteuse idée de l'importance de leurs affaires.

Les particuliers, de leur côté, ne se sont pas montrés plus raisonnables : les nouveaux riches ont voulu avoir des appartements vastes et luxueux ; les nouveaux pauvres ont tenté l'impossible pour se maintenir dans leur logement d'avant-guerre.

Enfin, la crise du logement a été rendue plus aiguë par les maladresses de la législation spéciale, caractérisée principalement par les *moratoires* ; cette législation

tourne, peut-on dire, autour de deux principes : d'une part la limitation de la hausse des prix des baux, et d'autre part le maintien en possession, alors que ce maintien n'est pas toujours justifié et qu'il enfreint la grande règle de la liberté des contrats. Sans doute, des mesures d'apaisement s'imposaient, étant donné le sacrifice consenti au pays par de nombreux citoyens ; mais, les dispositions prises ont été trop simples, trop lourdes et surtout trop générales : ce qui aurait dû rester l'exception est devenu la règle (1). Le résultat est qu'on arrive en certains cas à une véritable expropriation temporaire, avec une indemnité dérisoire : voilà qui n'est vraiment pas encourageant pour qui a l'intention de devenir propriétaire...

« Telles apparaissent (2) les causes principales de la crise du logement dans notre Pays. Nées de la guerre, les mesures gouvernementales les aggravèrent moralement et matériellement. Moralement, elles portèrent une lourde atteinte au respect des conventions. Matériellement, elles ont eu pour résultat l'arrêt des constructions destinées à l'habitation ». La crise a conduit à un surpeuplement effroyable, surtout dans les banlieues des grandes agglomérations. Les conséquences au point de vue de la santé physique et morale en sont des plus funestes.

Le seul remède, c'est évidemment d'établir et de poursuivre un programme rationnel de constructions.

(1) La récente loi du 29 juin 1929 accorde encore des prorogations...

(2) V. Georges RISLER, *op. cit.*, p. 29.

La seul remède, disons-nous, c'est la construction. Mais, quelles catégories de personnes ont surtout besoin de logements ? Les habitants des taudis, les personnes peu fortunées, ou les familles nombreuses qui ont de grosses charges et sont dans l'impossibilité de construire ou d'acquérir les maisons qui leur conviendraient. Comment résoudre alors la crise de l'habitation, si ceux qui ont besoin de logements ne peuvent s'en faire construire ?

C'est ici qu'apparaît à nouveau l'utilité de la vulgarisation de la propriété, qui, nous l'avons annoncé, permet de résoudre d'une façon rationnelle la crise du logement; en incorporant à la société des éléments qui lui étaient jusqu'ici étrangers, parce qu'ils ne croyaient pas posséder d'intérêts suffisants à la conservation de l'ordre social, en attachant au sol par l'instinct de propriété celui qui délaisserait volontiers les campagnes pour aller gagner davantage dans les villes déjà surpeuplées et où la crise du logement est le plus aiguë, la vulgarisation de la propriété se montre à la fois *juste* au point de vue social, et *utile* au point de vue économique. Venir en aide aux « peu fortunés » est ainsi une nécessité doublement impérieuse, et le législateur l'a parfaitement compris; il ne s'est pas contenté d'encourager la construction pour remédier à la crise du logement. Il a pensé qu'à l'égard des plus pauvres une œuvre plus haute pouvait être élaborée du même coup. Puisqu'il faut créer des maisons nouvelles, pourquoi ne pas profiter de cette nécessité pour

faire un effort de plus, et créer par la même occasion toute une masse de nouveaux propriétaires ? Pourquoi ne pas chercher à la fois à vulgariser la propriété et à remédier à la crise de l'habitation ?

C'est ce double résultat qu'a voulu atteindre M. Loucheur par la loi du 13 juillet 1928, poursuivant ainsi les efforts tentés vingt ans auparavant par M. Ribot.

III

L'aide du législateur est doublement efficace avon-nous dit; mais, il importe de s'en rendre compte, fournir une aide ou un encouragement est une opération beaucoup plus délicate et beaucoup plus hasardeuse, quand il s'agit de faciliter l'accession à la propriété, que lorsqu'on veut porter remède à la crise de l'habitation. Un élément nouveau intervient, en effet, qui peut réduire à néant l'œuvre entreprise, ou du moins en diminuer les avantages. C'est la *mentalité* même des personnes que l'on veut rendre propriétaires. La vulgarisation de la propriété nécessite un minimum de formation et d'habitude de l'épargne qui, malheureusement, font très souvent défaut chez ceux que les conditions économiques forcent à vivre au jour le jour. Certes, des institutions de prévoyance nombreuses et variées ont été créées et jouissent de la faveur des classes populaires. Mais sont-elles réellement

aptes à leur donner le goût de l'épargne ? Ce goût ne s'acquiert pas en un jour et demande toute une éducation. Il faut un long temps pour former une mentalité nouvelle (1), et arriver à donner à la vulgarisation de la propriété une pleine valeur sociale. L'expérience a prouvé que fournir une aide pécuniaire pour le faire accéder à la propriété, à un individu qui n'y est pas préparé par ses traditions d'épargne et de prévoyance, c'est plutôt lui créer une charge dont il ne pourra s'acquitter et qui, lui pesant trop lourdement, le découragera et annihilera chez lui les bienfaits de l'accession à la propriété.

Il y a là un facteur psychologique des plus délicats à faire agir, et c'est pourquoi la vulgarisation de la propriété demande chez les particuliers toute une éducation. Il ne faut pas se préoccuper seulement, en effet, d'élever le niveau matériel de la masse, on doit songer aussi à élever son niveau moral.

L'éducation à donner varie en intensité suivant les individus, et selon les circonstances. Elle consistera le plus souvent à forcer les particuliers à faire un *effort personnel* et progressif en vue de la propriété qu'ils veulent acquérir, effort qui la leur rendra ensuite plus attachante.

Nous aurons occasion de reparler de cet effort personnel au cours de notre étude. Mais, dès maintenant, nous tenons à montrer l'importance de ce point de vue

(1) A cet égard, la mentalité du travailleur français est excellente en général (voir supra introd.).

psychologique dans les rapports sociaux. Déjà, en 1889, la valeur de ce facteur était apparue à M. Georges PICOT dans une question voisine de celle qui nous occupe. Un gros effort de construction avait été fait à cette époque par des industriels préoccupés d'assurer à leur personnel le logement nécessaire. Certains employeurs avaient même logé **gratuitement** leurs ouvriers dans les maisons ainsi construites. Ce système, séduisant au premier abord, était détestable dans la pratique, comme l'a bien montré M. Georges PICOT dans son rapport sur les habitations ouvrières à l'Exposition de 1889, où il explique parfaitement l'influence du facteur psychologique : « Dans la pensée du patron, dit-il, la gratuité du logement est à la fois une récompense pour l'ouvrier et une chaîne qui l'attache. L'expérience a prouvé qu'au bout de peu de temps l'ouvrier ne sent que la chaîne. Ce que l'homme obtient sans sacrifice perd à ses yeux toute valeur. Avec un paiement régulier, qui est le signe visible de l'effort, il s'attache à ce qu'il a gagné et l'estime à son véritable prix. Du moment où il paie, où il achète, il se sent délivré de la charge toujours pesante de la reconnaissance, et ne se défie plus du patron qui voulait l'assujettir. Il ne lui prête plus de vues secrètes; il ne doit rien à personne, puisqu'il acquitte son loyer ». (Cf. *Traité pratique des habitations à bon marché*. L. Leclerc).

Pour ces raisons, la plupart des industriels qui par la suite ont logé leurs ouvriers leur ont demandé un loyer

calculé sur le prix de revient de l'immeuble, à un taux très modéré variant de 2 à 5 %.

C'est dans le même esprit que la loi de codification de 1922 demandait, à celui qui voulait acquérir une maison, un effort personnel égal au $1/5^{\circ}$ de sa valeur; les emprunteurs des sociétés de crédit immobilier devaient ainsi prouver par la possession préalable du cinquième du capital nécessaire à leur acquisition qu'ils avaient déjà le goût de l'épargne et de la propriété.

Cette sorte d'épreuve était d'autant plus utile alors, que l'après-guerre avait apporté une mentalité passagère d'insouciance et d'imprévoyance. Beaucoup vivaient au jour le jour, dépensaient sans compter, n'ayant pas conscience de la valeur de l'argent, qui déclinait d'ailleurs sans cesse, et ne songeaient guère à se priver pour épargner et s'assurer la possession d'un foyer.

Il est curieux de constater que ce facteur important d'éducation sociale qu'est l'effort personnel exigé par la loi de 1922 a été abandonné progressivement, comme s'il devenait moins nécessaire, quand la période de démoralisation de l'après-guerre se fut effacée et que la monnaie fut redevenue stable (1). Après les lois de décembre 1927 et mars 1928 qui le réduisirent de moitié pour des catégories restreintes de personnes, la loi Loucheur du 13 juillet 1928 n'a pas cru devoir maintenir cet effort personnel, dans des cas très nombreux. Une dispense totale d'apport

(1) Voir infra. Fin chapitre III, p. 77.

initial, en effet, a été établie pour certains bénéficiaires (mutilés de la guerre, invalides du travail, familles nombreuses). Des inquiétudes se sont manifestées à cet égard. On a craint qu'en dispensant certaines personnes de tout effort personnel préalable d'épargne on n'amenât aux sociétés de crédit immobilier une clientèle mal préparée à s'imposer des sacrifices soutenus et qui ne pourrait pas faire face à ses engagements.

Ainsi que le Ministre du Travail l'a déclaré à la Chambre et au Sénat, « il n'est pas impossible aux sociétés de crédit immobilier d'obtenir les apaisements désirables. Elles peuvent prévoir, dans le contrat qu'elles passent avec leur emprunteur, l'obligation pour celui-ci de verser, d'avance, une demi-annuité ou une somme correspondant au paiement anticipé de six mois de loyer, ce qui constituera un cautionnement satisfaisant ».

Déjà plusieurs sociétés sont entrées dans cette voie.

Néanmoins, le système de la dispense d'apport inauguré par la loi Loucheur, combiné avec le nouveau régime généreux des subventions, a causé un peu de frayeur du fait qu'il ne tenait pas compte des facteurs psychologiques dont M. Georges PICOT décelait plus haut l'importance. Combien il est à craindre de voir moins s'attacher à sa maison celui qui n'a pas eu à économiser, à peiner pour l'acquérir !

Une œuvre sociale, à notre avis, ne doit pas, en effet, procurer seulement des satisfactions matérielles à la classe

populaire : elle doit avoir aussi un but éducatif et moral, viser à former des élites, à préparer des cadres qui seuls assureront la paix sociale. Il faut tenir compte aussi du *souci de dignité* qui anime plus que jamais les travailleurs de notre époque, souci de dignité qui ne leur fait accepter qu'avec regret les dons purement gracieux. Cette « dignité » qu'ils recherchent, la propriété la leur apportera, mais à condition qu'ils aient le sentiment de l'avoir méritée, en ayant fait un effort pour l'acquérir.

C'est à ce point de vue surtout que l'effort personnel exigé par la loi de 1922 est digne d'intérêt. La loi de 1928 n'a pas cru devoir toujours le maintenir; il semble pourtant apte à former l'éducation de la mentalité du nouveau propriétaire, et à donner à la vulgarisation de la propriété une plus haute valeur sociale.

Mais, il faut bien le reconnaître, ce manque de formation chez les individus auquel l'effort personnel cherche à remédier n'est qu'une des difficultés auxquelles se heurtent les efforts tendant à vulgariser la propriété. Nous l'avons indiquée, car elle a son importance, comme on a pu s'en rendre compte.

La disparition partielle de l'effort personnel avec la loi Loucheur, qui s'inspire des nécessités pratiques, n'est pas, nous le verrons, en contradiction avec ces considérations d'ordre plutôt psychologique.

*

* *

Nous avons vu comment se pose le problème de la vulgarisation de la propriété, et comment il se rattache à la crise du logement; nous allons examiner maintenant quelles méthodes utilisent pour le résoudre plusieurs pays *étrangers* dont la législation présente des caractères particulièrement intéressants. Nous nous attachons surtout à faire ressortir les traits plus saillants de leur politique actuelle, dont certains pourraient peut-être servir de modèles à la législation française.

CHAPITRE II

La vulgarisation de la propriété à l'Etranger.

I. En Belgique : le système des primes. — II. En Grande-Bretagne : la décentralisation en faveur des collectivités inférieures. — III. En Allemagne et en Autriche : la politique distributive du logement. — IV. L'exemple de la Russie soviétique. — V. Aux Etats-Unis : la crise de prix; les associations de crédit.

« La guerre a eu pour conséquence de faire comprendre à tous la nécessité d'une politique de l'habitation et de l'aménagement des villes. Aujourd'hui, partout, la crise du logement est arrivée à un degré tellement aigu, le déséquilibre entre l'offre et la demande est devenu si flagrant, que nul ne peut méconnaître l'urgence de la recherche d'une véritable solution, et non plus seulement de palliatifs » (1).

Exposer la « politique de l'habitation » dont parle ici M. Henri SELLIER, politique à laquelle ont du venir comme nous les pays étrangers, ne rentre pas dans le cadre de cette étude. Il n'y a pas lieu non plus, pensons-nous, de passer ici en revue tous les pays étrangers. Nous croyons préférable d'exposer la législation de quelques pays « types », présentant des caractères intéressants, au point de vue de la vulgarisation de la propriété : nous pourrions comparer leurs méthodes à celles de la France,

(1) Henri SELLIER, *op. cit.*, p. 295.

et apprécier ainsi plus sûrement la valeur de notre législation.

Nous étudierons tout d'abord la législation belge; elle a inauguré un système de primes que l'on peut rapprocher du régime de subventions de la loi française de 1928. Puis, nous remarquerons en Angleterre une décentralisation très caractéristique en faveur des collectivités inférieures. L'Allemagne et l'Autriche auront une place dans cet exposé, — bien qu'elles n'aient pas fait d'efforts saillants en vue de vulgariser la propriété, — parce qu'elles ont poursuivi une intéressante « politique distributive du logement ». La Russie nous retiendra par ses méthodes communistes et son retour progressif à la propriété privée. Enfin, les Etats-Unis d'Amérique, où ne sévit guère qu'une crise de prix, et où les associations de crédit sont très florissantes, seront un dernier élément, fort utile, de comparaison.

I

La Belgique et le système des primes.

De tous les pays qui souffrent actuellement de la crise de l'habitation, c'est la Belgique qui au point de vue qui nous intéresse présente le plus d'analogies avec le nôtre. Comme la France, elle a eu à souffrir d'invasions et de destructions systématiques, et l'on s'explique la gravité de sa situation aussi aisément que la nôtre, mieux même

en raison de l'occupation par l'ennemi de la presque totalité de son territoire. On évalue à plus de cent mille les maisons qui furent détruites pendant la guerre, et à vingt mille par an environ le déficit de la construction depuis 1914. Or, le problème de l'habitation se posait déjà de façon aiguë en Belgique avant la guerre (1). Le Gouvernement belge a donc eu lui aussi à s'occuper de la question des logements, « l'une des plus angoissantes parmi celles du gigantesque problème de la reconstruction du pays » (2); il comprit la nécessité d'une politique de grande envergure, et d'une large intervention financière.

L'Etat continua cependant, comme avant la guerre, à ne pas agir directement. Reprenant un projet élaboré dès 1914, on substitua aux pouvoirs publics un organisme plus souple « *la Société Nationale des habitations et logements à bon marché* », qui vit officiellement le jour le 11 octobre 1919. Elle fut constituée avec un premier crédit de 100.000.000 frs qui lui était accordé moitié par le gouvernement et moitié par les neuf provinces qui sont représentées par des délégués à son conseil d'administration. La Société Nationale ne construit pas d'immeubles elle-même, mais a pour mission de stimuler les énergies et de provoquer la fondation de sociétés locales ou régionales

(1) La 1^{re} Loi sur ce point remonte à 1862 : dès 1889 furent créées en Belgique des « *Caisses de prêts hypothécaires* », ancêtres de nos Sociétés de Crédit Immobilier de 1908, et destinées comme elles à favoriser l'accès des classes populaires à la propriété.

(2) V. H. SELLIER (op. cit., p. 469 et suiv.).

d'habitations à bon marché; elle peut faire à ces sociétés des avances de fonds à un taux d'intérêt peu élevé, l'Etat lui faisant à elle-même des avances au taux de 2 %, avances qui s'élevaient au 1^{er} janvier 1928 à 661.391.000 frs. Enfin, la Société Nationale a été autorisée par la loi du 22 juillet 1927 à contracter, avec la garantie de l'Etat, un emprunt de 110 millions de francs au taux de 6 % (1). Grâce à ces efforts, la Belgique a déjà obtenu des résultats intéressants : les logements construits par les sociétés agréées étaient au 1^{er} janvier 1929 au nombre de 38.647, y compris les habitations en voie d'achèvement.

Ce qui est intéressant à notre point de vue, c'est que la législation belge ne s'est pas contentée de pousser seulement à la construction de logements, afin d'en augmenter l'offre et parer ainsi à la crise actuelle; elle s'est, de plus, efforcée d'encourager *l'acquisition* des maisons créées par les sociétés d'habitations à bon marché. « Dans ce dernier but, ces sociétés sont, non pas autorisées, mais bien contraintes de *vendre* les maisons qu'elles construisent, lorsqu'elles sont demandées en acquisition par des personnes peu aisées ». (2)

On a pu dire, récemment, qu'en Belgique « la location n'est plus considérée que comme le premier pas vers la propriété de l'occupant ». (3)

(1) Rapport du Conseil Supérieur des H. B. M., 1927.

(2) V. R. Ducrocq, op. cit., p. 354 et suiv.

(3) Revue Internationale du Travail, août 1928, (la construction des Habitations à bon marché, par le Dr K. Liepmann).

Par ailleurs et c'est là un caractère saillant de la législation de ce pays, la Belgique a inauguré depuis plusieurs années déjà un *système de primes* que l'on peut rapprocher du régime des subventions accordées par la loi française du 13 juillet 1928.

L'arrêté royal du 14 octobre 1922 accorde une *prime* aux 7.500 premières personnes qui achèteront une maison construite par une société agréée par la Société Nationale. Cette prime consiste en une *réduction du prix d'achat*. L'acheteur peut en outre trouver auprès des sociétés de crédit immobilier le complément des ressources nécessaires pour parfaire son acquisition.

Suivant l'exemple de l'Etat, les provinces accordent aux acquéreurs de maisons individuelles construites par les sociétés des primes supplémentaires s'élevant à la moitié, au tiers ou au quart du montant de la prime de l'Etat. Plusieurs communes sont entrées dans la même voie. Un arrêté royal du 13 février 1924 accorde une prime supplémentaire aux acquéreurs de maisons construites ou en cours d'exécution, prime qui compense les droits d'enregistrement et de transcription qui s'élèvent à 9,60 % du prix d'achat (1).

Le système des primes fut abandonné à partir du 15 mars 1926, en raison des charges trop lourdes qu'il entraînait pour le fisc, (arrêté du 27 décembre 1926); mais

(1) V. F. GOSSEKES, Directeur Général de la Société Nationale des H. B. M. L'Habitation à bon marché en Belgique, p. 59.

il a été rétabli en juillet 1928, — peut-être suivant l'exemple donné par la loi française du 13 juillet 1928, — moyennant quelques conditions nouvelles.

Voilà bien de très larges encouragements à l'accession à la petite propriété par voie d'acquisition.

Mais il convient de noter que le régime des primes à l'acquisition n'a pas que ce but social : il permet aussi à l'Etat de supporter plus facilement les lourds sacrifices que lui impose l'ensemble de sa politique de l'habitation, sacrifices qui ne sont guère en rapport avec la situation budgétaire du Pays, considérablement alourdie par les conséquences de la guerre. En effet, comme le remarque justement M. Robert DUCROCQ, avec le système des primes, « l'acquisition des maisons individuelles permet le remboursement presque immédiat des avances consenties aux sociétés, par l'apport de capitaux nouveaux provenant des particuliers, et « qui peuvent être aussitôt employés à des constructions nouvelles ». Ainsi, les deux mesures dont nous avons parlé : d'une part, obligation aux sociétés de vendre les maisons qui précédemment ne devaient être que louées, et, d'autre part, création de primes à l'acquisition, concourent à la fois à un double résultat heureux : en contribuant tout d'abord à la vente des maisons, elles rendent disponibles, pour de nouvelles constructions, les capitaux avancés par l'Etat, ce qui lui permet de poursuivre plus aisément son programme; et elles sont ensuite le meilleur des encouragements à la petite propriété.

Les résultats obtenus en Belgique sont des plus brillants, peut-être parce que le système employé y est infiniment moins compliqué qu'en France, de sorte que les efforts y sont moins divisés. Il est probable, par ailleurs, qu'on verra s'y développer les sociétés de crédit immobilier, encore trop peu nombreuses, pour permettre aux particuliers de se procurer les disponibilités leur manquant pour effectuer leurs acquisitions. Les primes de l'Etat, en effet, si elles sont un don gratuit, acquis définitivement, n'en sont pas moins insuffisantes pour la grande majorité des futurs propriétaires. Et il est difficile d'imaginer la petite propriété sans le crédit

Cette idée de la petite propriété jouit en Belgique d'une grande popularité; en développant cette institution, nos voisins trouveront sans doute la solution de la crise du logement dans leur pays; et chacune des habitations qu'ils feront ainsi acquérir pourra vraiment devenir un foyer familial; c'est là un élément très important de progrès social, ainsi qu'un agent très utile de stabilité et de moralisation.

II

En Grande-Bretagne :

La décentralisation en faveur des collectivités secondaires.

C'est en Grande-Bretagne que la politique de l'habitation présente l'aspect le plus cohérent, et qu'on a établi

les programmes de construction les plus vastes, (les premiers échouèrent, mais le dernier est appliqué avec une tenace continuité). C'est aussi le pays qui s'est le plus nettement décidé en faveur de la *construction gouvernementale* ou avec l'aide du Gouvernement; les mesures prises par les autorités britanniques présentent un intérêt particulier, en raison du fait, que la politique du logement remonte en Grande-Bretagne à une date assez éloignée (près de 80 ans), et que les conditions d'habitation y sont supérieures à celles que l'on rencontre dans la plupart des autres pays. Le niveau relativement élevé des conditions du logement dans ce pays s'explique par le fait que la petite maison, habitée par une seule famille, est le type que l'on rencontre le plus fréquemment dans la classe moyenne et ouvrière, comme on s'en aperçoit en parcourant les longues rangées monotones de pavillons identiques, dans les banlieues des grandes villes. Ce genre de foyer familial, complété souvent par un petit jardin, est particulièrement attachant, surtout pour celui qui peut en être propriétaire.

Mais les conditions du logement en Angleterre sont par ailleurs loin d'être idéales, étant donné le surpeuplement croissant des gros centres industriels, et l'augmentation considérable de la population urbaine par rapport à la population rurale (1), qui vient s'entasser dans les grandes villes, y provoquant un énorme déficit d'habitations.

(1) Le pays est « surindustrialisé », et l'agriculture y est négligée.

Au moment de l'armistice, ce déficit était évalué à plus de 600.000 maisons. La loi Lloyd George de juillet 1919 (le « *housing and town planing act* ») se proposa de le combler au plus tôt, et de rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande de logements avant l'année 1927) (1).

Grâce à cette intervention de l'Etat, on enregistra jusqu'en juillet 1921 une très grande activité de la construction; mais le Gouvernement restreignit peu à peu son concours, par mesure d'économie. C'est alors que commencèrent à s'organiser des « *Guildes* » du bâtiment, associations qui s'étaient donné pour but de construire des habitations au prix coûtant, en renonçant aux gains que réalisent les entreprises privées. Ces guildes connurent un merveilleux essor, jusqu'à la fin de 1922, où elles disparurent par suite de difficultés financières. Des entreprises privées prirent ensuite en mains la cause des habitations à bon marché, mais elles furent incapables, avec leur seules ressources, de répondre aux énormes besoins mêmes les plus immédiats, et le Gouvernement dut intervenir à nouveau par la loi Chamberlain du 31 juillet 1923 et la loi Wheatley (2) (*housing act*) de 1924. Ces

(1) V. R. DUCROCQ, op. cit., p. 383.

(2) Cette dernière loi a établi un programme de construction échelonné sur une période de quinze années, d'habitations à bon marché devant être louées à un taux correspondant aux capacités de paiement des locataires, ceci grâce à une subvention annuelle de l'Etat, pendant 40 années, de 9 livres sterling par maison, à laquelle s'ajoutent une subvention de 4 livres 10 shillings de l'autorité locale (qui se procure cette somme par l'impôt) et une subvention additionnelle de l'Etat de 3 livres 10 shillings pour les logements ruraux. (Cf. rapport du Conseil supérieur des H. B. M. 1926).

lois posent le principe de subventions et de prêts de l'Etat aux constructeurs, et laissent aux *Communes* et en général aux *collectivités secondaires* le rôle prépondérant et l'initiative en matière de logement. Cette sorte de *décentralisation en faveur des collectivités inférieures* est la caractéristique principale du système anglais. (1)

D'autre part, le Gouvernement anglais a déclaré au Parlement, au début de 1928, que depuis le 1^{er} avril 1920, il avait été avancé pour l'application des lois sur l'habitation près de 200 millions de livres. Le résultat de ces efforts a été la construction, depuis la loi de 1919 jusqu'au 31 décembre 1927 de plus de un million de maisons (1.004.457) dans l'ensemble de la Grande-Bretagne. Ce nombre considérable dépasse de beaucoup le programme prévu par la loi française du 13 juillet 1928. Aussi, la crise du logement est-elle en voie d'atténuation sérieuse en Angleterre.

Mais, quels efforts le Gouvernement a-t-il faits en ce qui concerne particulièrement la vulgarisation de la propriété ? Comme en France et en Belgique, le législateur anglais de 1923 a encouragé la petite propriété, « avec le secret espoir de voir, sous cette nouvelle forme la construction ouvrière prendre un grand développement ».

L'accession à la petite propriété avait été l'objet de dispositions législatives dès 1919, mais elles étaient res-

(1) V. H. SELLIER, op. cit., p. 296 et suivantes, où la politique des Pays Anglo-Saxons est l'objet de développements très complets.

tées à peu près inopérantes. La vente des maisons déjà construites avait été entourée de facilités exceptionnelles; le prix en était fixé d'après le délai de paiement sollicité par les acquéreurs; et de plus des prêts pouvaient être consentis aux individus désirant devenir propriétaires de la maison qu'ils occupaient comme locataires; cependant, au 31 mars 1920, le nombre des prêts accordés ne s'élevait qu'à 1278 (1).

Aux possibilités *d'acquérir* données par le législateur de 1919, la loi de 1923 a joint la faculté de *construire*, afin que la petite propriété prenne une extension plus rapide. Les résultats ne se sont pas fait attendre : dès l'année suivante, la ville de BARNET, se mit à construire, en vue de l'accession des travailleurs à la petite propriété, quarante maisons destinées à être vendues à terme à leurs occupants. Les paiements, mensuels, sont basés sur un amortissement en vingt-cinq ans, et ne s'élèvent cependant qu'à cinq pour cent du capital emprunté et investi, plus un pour cent environ pour les réparations, l'entretien, l'assurance et les frais généraux.

On voit ainsi quelle impulsion la législation anglaise entend donner spécialement à la petite propriété. Il y a là un effort d'autant plus utile que la Grande-Bretagne est un pays où les très grandes propriétés, englobant souvent presque tout un comté, sont encore très nombreuses; il est tout à l'honneur du Gouvernement britannique

(1) Voir B. I. T., op. cit.

d'avoir su comprendre que ce régime est un peu un anachronisme à l'époque actuelle, où les réformes agraires tendant au morcellement des terres se succèdent les unes aux autres. Pour pouvoir subsister et ne pas être l'occasion de violents troubles sociaux, ce régime doit élargir sa base par la création d'une masse de petits propriétaires, qui, nouvelle classe moyenne, sera un élément de pondération précieux pour le Pays.

III

En Allemagne et en Autriche : « la politique distributive du logement ».

La guerre amena en Allemagne les mêmes phénomènes que chez les autres belligérants : arrêt complet de la construction, augmentation des prix, puis accroissement sensible du nombre des mariages, provoquant une nouvelle demande de logements.

Le changement de régime devait y renouveler quelque peu la mentalité et les méthodes, ce qui allait influencer sur la façon dont les pouvoirs publics devaient intervenir dans la crise de l'habitation. « L'effort de la Nation entière, selon l'expression même de la Constitution de la Confédération allemande du 11 août 1919, tend à donner à chaque citoyen allemand, ainsi qu'à chaque famille allemande, et en particulier à chaque famille nombreuse,

une demeure saine et confortable ». La Constitution de Weimar, inspirée des idées de Naomann, fit une part aux idées socialistes qui semblaient alors influentes. Pour se procurer les ressources nécessaires à l'encouragement de la construction, le Gouvernement fédéral conçut l'idée de percevoir un impôt spécial sur la propriété bâtie. Ce projet, du reste, fut vivement combattu et dut être abandonné, mais le principe d'un impôt prélevé sur les loyers finit par prendre corps dans la loi du 26 juin 1921. Dans beaucoup d'Etats, cet impôt locatif fut remplacé par une taxe additionnelle sur la propriété foncière.

Par ailleurs, la loi sur la pénurie d'habitations du 11 mai 1920 inaugura ce qu'on a appelé « *la politique distributive du logement* », que la loi du 26 juillet 1923 devait compléter (1). Elle comprend l'ensemble des mesures de contrôle en vue d'assurer que toutes les habitations existantes soient utilisées complètement, et mises sans réserves à la disposition des personnes dépourvues d'abris.

Après la stabilisation de la monnaie, l'ordonnance du 14 février 1924 établit un impôt foncier dont le produit doit être en partie employé à encourager la construction. Des prêts sont accordés de préférence pour la construction de maisons entourées d'un jardin et destinées à abri-

(1) V. R. DUCROCQ, op. cit., p. 415, et les problèmes du logement en Europe depuis la guerre, bureau international du travail p. 360 et suiv.

ter une ou deux familles : on espère arriver ainsi au développement de la petite propriété.

Au total, malgré la catastrophe économique des derniers mois de 1923, on peut dire que l'Allemagne a fait preuve d'une étonnante activité constructrice représentant l'emploi de capitaux importants : de 1924 à 1927, les crédits accordés par l'Etat ont atteint 2 milliards 769 millions de marks, et il a été construit depuis la fin de 1923 jusqu'au 1^{er} janvier 1929, près de 1 million 200.000 logements (1); ce qui est considérable, en face du programme de la loi française du 13 juillet 1928, que certains ont pourtant trouvé trop hardi.

Mais les efforts de l'Allemagne n'ont pas été dirigés spécialement vers l'accession à la petite propriété; sur ce point ils ont été relativement peu étendus, si on les compare à ceux faits en Belgique et dans notre pays. Il y aurait pourtant lieu en Allemagne d'aider la classe moyenne à se rétablir, car elle fut en grande partie décimée par la dure secousse de 1923, et, sans aide, elle ne peut renaître que fort lentement.

Pour terminer, il paraît intéressant de signaler que l'Allemagne, pays de très forte natalité, est le seul Etat où, au lieu de constater une amélioration de la situation, on ait assisté malgré le considérable effort de construction à une aggravation angoissante de la crise du lo-

(1) 290.000 dans la seule année 1927.

gement (1), et où ont été réduites à néant les espérances que semblaient permettre les efforts tentés. Or, nous l'avons vu, ces efforts n'ont pas été faits aussi nettement qu'en Belgique ou qu'en France dans le sens de la vulgarisation de la propriété : ne pourrait-on pas voir là une relation assez curieuse, qui tendrait à prouver qu'en favorisant l'accession à la petite propriété, on trouve plus aisément la solution de la crise du logement ?

*

* *

Ancienne alliée de l'Allemagne, ayant subi un sort à peu près analogue, tant pendant la guerre que depuis la fin des hostilités, avec l'établissement de la République et la catastrophique dépréciation monétaire, l'Autriche peut être rapprochée de sa voisine. Comme en Allemagne on y a suivi une « *politique distributive du logement* » et l'activité constructive y a été considérable depuis la guerre. La ville de Vienne surtout, (2) capitale surpeuplée,

(1) Il faut reconnaître pourtant que depuis 2 ans il y a un progrès sensible. V. rapport Parker Gilbert, agent général des paiements de réparations.

(2) Si l'on veut comprendre exactement la question du logement et saisir la portée des efforts en vue de la vulgarisation de la propriété, à Vienne et en Autriche, il faut se rappeler les tendances politiques actuelles des deux grands pouvoirs de ce pays. Le Gouvernement fédéral est exercé par le Conseil National, où domine une majorité bourgeoise, tandis qu'à Vienne l'administration municipale est entre les mains du parti social-démocrate. « Deux conceptions se heurtent violemment : d'un côté l'on demande la suppression de toute

trop grande pour un territoire considérablement rétréci par les amputations dues au traité de Paix, a consacré à la construction des sommes considérables (plus de 15 milliards de couronnes), dont elle a réservé une partie, — et c'est cela qui nous intéresse principalement, — en vue d'aider au développement de la petite propriété et des jardins ouvriers : cette somme est répartie entre des « coopératives de développement de la petite propriété », notamment celle des employés des postes et des télégraphes, des services électriques de la ville, des hôpitaux militaires, des asiles pour invalides... etc. On évalue à 1.600 le nombre des immeubles construits à Vienne depuis 1921, sous l'empire des dispositions en faveur de la petite propriété.

On voit par là, que la ville de Vienne est entrée résolument dans la voie de la vulgarisation de la propriété immobilière et qu'elle consent de sérieux sacrifices pour assurer le développement de la petite propriété.

*

* *

Tels sont les efforts faits en vue de l'accession à la petite propriété chez nos voisins belges, anglais, alle-

mesure légale limitant la liberté d'action des propriétaires et on encourage la reprise de la construction par le capital privé. De l'autre, on préconise le maintien des mesures de contrôle et la municipalisation de la construction, et l'on s'efforce d'améliorer le sort des travailleurs en leur facilitant l'accès à la propriété ». (Les problèmes du logement en Europe depuis la guerre, p. 387).

mands et autrichiens. Nous avons voulu seulement montrer ici les tendances particulières à chacun de ces pays, et l'esprit dans lequel ils ont profité des solutions à donner au problème de l'habitation pour chercher à vulgariser la propriété.

Il ne semble pas utile de rechercher l'exemple des autres pays d'Europe qui nous touchent de moins près, et dont la situation politique et économique est le plus souvent tellement différente de la nôtre, qu'il y a moins d'enseignements à en tirer que des pays qui nous avoisinent.

Seule, la Russie nous retiendra quelques instants en Europe, avant de passer aux Etats-Unis.

IV

L'exemple de la Russie. (1)

De tous les pays d'Europe, c'est la Russie ou les conditions du logement sont les plus mauvaises.

Peu de temps avant la guerre, un mouvement en vue de remédier à la crise de l'habitation commençait à se dessiner, de la part de divers organismes, tels que la fondation WAVELBERG à Varsovie ,(2) et la DOUMA de Moscou.

(1) V. Probl. du logement B. I. T., p. 480 et suiv.

(2) Qui construisit 330 logements.

L'Etat lui-même avait l'intention de s'intéresser à l'œuvre de la construction, mais les événements ne lui ont pas permis de mettre son projet à exécution.

En 1917, la révolution bolcheviste bouleversa de fond en comble tous les principes existants, pour y substituer une politique toute différente, basée sur les idées communistes : suppression du droit de propriété immobilière, abolition du droit de propriété mobilière, municipalisation de tous les terrains,...

Cette politique, loin d'améliorer la situation, aggrava sérieusement la crise, surtout en ce qui concerne la classe ouvrière. La suppression du droit de propriété et la municipalisation des terrains eurent pour conséquence immédiate d'arrêter toute construction nouvelle. En 1921, le gouvernement des Soviets dut reconnaître qu'il faisait fausse route; il se vit obligé de modifier ses directives et d'inaugurer un nouveau régime, la NEP, (« Nouvelle politique économique »). Au mois d'août, manquant des ressources nécessaires pour réparer lui-même les immeubles municipalisés, il décréta leur démunicipalisation partielle, et les afferma à des associations coopératives de locataires, qui devaient prendre soin de leur entretien, mais qui ne purent, en fait, remplir un rôle utile, faute d'argent et de matériaux.

Le Gouvernement fut donc obligé de faire un nouveau pas en arrière, et de rendre aux particuliers, avec cer-

taines restrictions cependant (1), le *droit de posséder* des immeubles; les maisons furent ainsi rendues à leurs propriétaires; mais, afin de donner à ce droit de propriété une valeur véritable, et de convaincre les propriétaires de sa réalité, il fallut le compléter par celui de *vendre* les immeubles démunicipalisés, et par celui de *faire bâtir* (2).

Ces nouvelles concessions ne parvinrent pas du reste à ranimer la construction, car celle-ci restait entravée par des obstacles inhérents à la situation économique et financière du Pays.

Sous la pression inéluctable des événements, le Gouvernement des Soviets sentit enfin la nécessité d'encourager vraiment la construction : par un décret du 4 janvier 1928, et un arrêté d'Avril 1928, qui marquent nettement le retour aux méthodes capitalistes et à la propriété privée, il autorise les particuliers à construire, avec une concession de 80 ans, des grandes maisons destinées à la location, exemptes d'impôts sous certaines conditions.

Il est intéressant de remarquer que c'est par le retour à la propriété privée que le Gouvernement soviétique espère améliorer les conditions du logement en Russie. Ces conditions, des mesures brutales et des innovations trop hardies les avaient rendues bien plus mauvaises qu'a-

(1) Le nombre des maisons municipalisées resta très élevé, ce qui empêcha le rétablissement de la propriété de produire plein effet.

(2) Le décret du 8 août 1921 garantit « un long délai d'inviolabilité aux habitations édifiées »; le décret du 12 octobre 1922 étendit à la simple réparation des maisons le bénéfice des avantages précités.

vant la guerre. Malgré les efforts récents, elles sont encore aujourd'hui des plus angoissantes (1).

L'exemple de la Russie soviétique ne méritait-il pas d'être exposé ici, et ne doit-il pas être sérieusement médité ?

V

Aux Etats-Unis d'Amérique : la crise de prix ;

les associations de crédit. (2)

On a opposé New-York à Moscou sur de nombreux terrains ; sur celui du logement, la comparaison peut aussi fort bien être établie.

Nous avons vu comment la Belgique, l'Allemagne et la Grande-Bretagne se sont efforcées de remédier à la crise de l'habitation, rendue plus aiguë en Europe par les conséquences de la grande guerre ; comment la Russie a du elle-même y parer, mais employa tout d'abord la méthode communiste qui accrut le déficit des logements, a tel point qu'elle dût retourner progressivement aux mé-

(1) D'après « l'Economie d'après un plan », (publiée à Moscou) 28 % des immeubles seraient dans un état pitoyable, et les logements disponibles ne représenteraient que 55 % des besoins de la population.

Le « Troud », journal syndicaliste, relate que dans une filature près de Moscou, des chambres en état permanent d'humidité sont habitées par 9 à 10 personnes. Plus de 50 % de ces ouvriers sont tuberculeux. (Voir rapport du Conseil Supérieur des H. B. M. 1928).

(2) Cf. : Report of the state board of Housing to governor Franklin Roosevelt and to the legislature of the state of New-York, march. 6, 1929.

thodes capitalistes. Quelle que soit la valeur des diverses mesures prises en Europe, il faut bien reconnaître que la crise de l'habitation y sévit encore un peu partout, bien atténuée, il est vrai, et avec une rigueur inégale.

Aux Etats-Unis au contraire, la pénurie des logements qui s'était fait sentir au lendemain de la guerre n'était plus qu'un souvenir dès 1925 : s'il y a encore une crise, c'est une *crise de prix*, et non de quantités. L'activité du bâtiment, en effet, a été depuis 1920 en accroissement constant; mais les habitations construites l'ont été uniquement comme placement de capitaux; aussi la construction des maisons à *bon marché* a-t-elle été négligée, et le prix des loyers est, dans l'ensemble, relativement élevé (1); pour remédier à cette situation, surtout; pénible dans l'Etat de New-York, une loi a été votée en 1927, tendant à faciliter aux ouvriers américains l'accès à la propriété de maisons modestes. Cette loi accorde aux constructeurs d'importantes exonérations d'impôts et encourage par diverses mesures les *sociétés de crédit* qui contribuent à la vulgarisation de la propriété.

Ces sociétés de crédit sont très nombreuses et très actives aux Etats-Unis. En 1925, on évaluait déjà leur nombre à 10.000, et leurs ressources totales à 3 milliards et demi de dollars (2). Il est fort intéressant de les exa-

(1) Il faut bien noter que si les constructions ont été nombreuses, c'est parce que l'initiative privée a pu agir en toute liberté, n'étant pas comme en France et dans beaucoup d'autres Etats européens paralysée par la législation de protection des locataires.

(2) National Association of real Estate Boards : annual conven-

miner, car on constate dans leur fonctionnement de nombreuses analogies avec les sociétés de crédit immobilier françaises. Elles ont pour but d'« encourager l'épargne systématique et d'assurer à chaque famille le moyen d'acquérir un foyer ».

Au début, ces associations achetaient du terrain, édifiaient des maisons, et disposaient de ces dernières en faveur de leurs membres. Plus tard, il a été constaté que cette pratique impliquait certains risques et elle a été progressivement abandonnée. A l'heure actuelle, les associations ne construisent pas elles-mêmes. Tous leurs fonds sont consacrés à consentir des prêts permettant aux emprunteurs de construire des habitations ou d'acheter des maisons déjà construites. Aussi, dans quelques Etats on donne même le nom de « banques » à ces sociétés qui sont en somme des associations d'épargne et de crédit.

Il est de toute évidence que les employés et ouvriers disposant d'une somme suffisante pour payer entièrement la maison qu'ils désirent faire construire ou acheter sont extrêmement peu nombreux. Pour réaliser leurs projets la grande majorité d'entre eux ont besoin d'une forme quelconque de *crédit*, et, le plus souvent, d'un crédit à long terme. C'est ce crédit que les sociétés leur fournissent, en général sous la forme de prêt hypothécaire amortissable par versements périodiques. Ces versements, très

tion, Washington; emprunté au discours de Miss Ann E. Rae, présidente).

minimes, peuvent être comparés à un loyer, et suffisent pour couvrir l'intérêt et l'amortissement du capital. Avec ce système, l'emprunteur n'a pas seulement eu l'avantage de retirer plus tôt le bénéfice de ses épargnes; dans un grand nombre de cas, il a pris l'habitude de mettre de côté une certaine fraction de son gain, et il arrive fréquemment que cette habitude lui soit aussi profitable que la maison qu'il a acquise.

L'augmentation continue du nombre et de l'actif de ces sociétés de crédit est un indice du rôle important qu'elles jouent dans le développement de l'économie américaine. Les résultats de leur activité sont considérables : grâce à elles ont été construites dès 1927 quatre cent cinquante mille maisons individuelles, cinquante mille maisons à deux familles, dix-neuf mille maisons à appartements; au total 519.000 maisons neuves (1). — Notons-le, avant la loi votée en 1927 dans l'Etat de New-York, aucune loi sur le logement n'existait aux Etats-Unis : c'est dire que, grâce au régime économique dont jouit actuellement ce pays, l'Etat n'a que dans une part très faible à suppléer à l'initiative privée pour la construction; et par ailleurs le besoin d'une intervention en vue de développer la petite propriété ne se fait guère sentir.

(1) Ces résultats sont dus aux « Building and loan associations », qui au nombre de 13 mille groupent 12 millions d'adhérents et possèdent un capital de 7 milliards de dollars, soit 175 milliards de francs. La plupart de ces sociétés sont d'ailleurs de création ancienne. (V. rapport du Conseil Supérieur des H. B. M. 1927). Signalons également l'existence d'une grande société (indépendante naturellement) la National Housing society, qui tient un congrès chaque année.

CHAPITRE III

En France.

Historique de l'œuvre privée et législative ayant trait à la vulgarisation de la propriété.

I. L'effort privé. — II. L'effort privé subventionné. — III. L'intervention publique : Coexistence actuelle de ces éléments.

On peut distinguer 3 stades dans l'évolution de l'œuvre sociale des habitations à bon marché. Les premières manifestations en furent dues au seul effort privé. Puis, on trouve l'effort privé subventionné dans le cadre de la législation. Enfin, l'intervention publique est venue donner son aide à l'initiative privée. Ces éléments coexistent actuellement.

I

L'effort privé.

Le mouvement en faveur du logement populaire était ébauché en France bien avant l'époque où il eût sa répercussion au Parlement. L'initiative privée semble bien s'être manifestée pour la première fois dès 1835 (1), dans

(1) Avant cette date, la question du logement était pour ainsi dire inexistante. Les conditions matérielles de la vie étaient alors fort différentes de celles de l'époque actuelle. Le « confort » était malheureusement inconnu de la masse du peuple, l'idée même n'en existait guère puisque pour l'exprimer on a du avoir recours à un mot anglais.

l'œuvre entreprise à Mulhouse par André KOECHLIN Jean DOLFUS devait la continuer, et fonder le 10 juin 1853 la Société Mulhousienne des Cités Ouvrières, dont le succès rayonna sur la plupart de nos grandes villes.

Cette œuvre doit nous intéresser particulièrement, car ses fondateurs avaient attaché dès cette époque autant d'importance à la question de l'accession des ouvriers à la propriété qu'à celle du logement. « Il est dans l'intention de tous les actionnaires de nos cités ouvrières, écrivaient-ils au ministre de l'Intérieur, de rechercher et de faciliter de préférence *la vente* des maisons, sans repousser pour cela les demandes de location » (1).

Vers la même époque, et surtout après 1867 et la loi du 24 juillet sur les sociétés anonymes, de grandes entreprises industrielles édifièrent aussi des logements pour les besoins de leur nombreux personnel.

De même, quelques années plus tard, les compagnies de chemins de fer qui procédaient sur tous les points de France à d'immenses travaux d'établissement des réseaux, se virent dans l'obligation d'élever pour leurs agents, gardes-barrières notamment, des maisons individuelles construites sur un type déterminé et qui, bien qu'aménagées sans aucun luxe représentaient un réel progrès sur l'ensemble des logements accessibles alors à de modestes travailleurs.

(1) Lettre au ministre de l'Intérieur en date du 27 juin 1853, citée par M. SAGET, dans « le problème de l'habitation à bon marché en France et à l'Etranger » SIREY 1919.

Mais, avec l'évolution rapide des conditions économiques, ces efforts isolés devinrent vite insuffisants pour satisfaire tous les besoins.

Depuis la seconde moitié du XIX^e siècle en effet, le prodigieux développement de l'industrie et aux progrès scientifiques faisait accourir dans les villes un nombre considérable de nouveaux habitants. Sous le second Empire, l'encombrement des villes s'aggrava d'autant plus, que commençaient alors à se répandre dans la masse de la population, sous l'influence des lois sociales, un besoin d'hygiène et de confortable, et des exigences légitimes en ce qui concerne la commodité du logement.

Grâce à l'initiative privée, un gros effort de construction fut fait heureusement à cette époque. Mais, malgré tout, peu à peu, la crise s'accroissait; elle ne devait cependant retenir que bien plus tard l'attention des pouvoirs publics.

Ce fut l'exposition universelle de 1889 qui donna un nouvel élan aux activités restées jusqu'alors éparses, et permit d'obtenir une coordination et une continuité dans les efforts qui devenaient indispensables. Comme celle de 1867, en effet, l'exposition de 89 réserva une place à l'économie sociale; un congrès des habitations à bon marché se tint alors à Paris : « C'est là que le mouvement se concrétisa, que les efforts se coordonnèrent, que les grandes lignes de l'action future furent tracées. Afin d'assurer au mouvement naissant la continuité indispen-

sable, la « Société Française des Habitations à Bon Marché » fut constituée. Ce ne fut pas encore un organisme de réalisation, mais une institution d'action préparatoire : elle fut destinée à servir de centre d'études, d'où naîtraient des initiatives, et d'où partirait les encouragements » (1).

Sous la direction de M. Jules Siegfried, les efforts de la nouvelle Société ne tardèrent pas à aboutir à des résultats efficaces, dont le plus important fut le dépôt d'une proposition de loi sur le bureau de la Chambre des Députés, le 5 mars 1892, par M. SIEGFRIED lui-même, proposition qui devint la loi du 30 novembre 1894, charte fondamentale de la législation française sur les habitations à bon marché. Avec elle, l'initiative privée allait désormais trouver dans les pouvoirs publics un appui solide, et dans les dispositions légales une base utile d'organisation.

II

L'effort privé subventionné dans le cadre de la législation.

La loi de 1894 fut le point de départ de l'œuvre législative, qui allait être par la suite améliorée et assouplie, mise au point et complétée par toute une série de textes, pour arriver au stade d'évolution où nous la trouvons aujourd'hui.

(1) V. M. HOPE, op. cit., p. 76.

Il y eut tant de dispositions se juxtaposant les unes aux autres que l'interprétation en devenait très compliquée : la loi du 5 décembre 1922 est venue apporter un classement méthodique de tous ces textes, les rendant plus accessibles à ceux qui en sont les bénéficiaires et sont par suite constamment obligés de s'y reporter.

Pour exposer la législation actuelle, il suffirait donc de commenter la loi du 5 décembre 1922 et celles qui l'ont suivie. Il nous semble pourtant préférable de passer en revue chacune des différentes lois qui l'ont précédée, pour mieux nous rendre compte des diverses étapes qui ont marqué les progrès de cette législation, et pour apercevoir dans quelle mesure et dans quel sens a évolué l'esprit du législateur au cours de ces 35 dernières années.

Nous ne ferons d'ailleurs pas un commentaire complet de ces textes, d'autres nous ayant précédé dans ce travail. Nous nous bornerons à les étudier au seul point de vue qui doit nous occuper ici, celui des possibilités étendues qu'ils donnent à la « vulgarisation de la propriété immobilière par le crédit ». Ces horizons ne sont du reste nettement apparus qu'en 1908, avec la loi RIBOT, qui a donné une orientation plus large et un esprit nouveau à la législation française. Mais les lois qui l'ont précédée ont tracé son champ d'action, et posé les fondements de ces institutions.

LOI DU 30 NOVEMBRE 1894.

Etant la première promulguée sur cette question de l'habitation à bon marché, la loi du 30 novembre 1894 devait d'abord en donner une définition, et créer les divers organismes que nécessitait la nouvelle institution.

Par « maisons à bon marché » elle entend toutes celles dont le revenu imposable ne dépasse pas de plus d'un dixième un maximum allant de 90 francs dans les petites communes à 375 francs dans Paris.

Deux organismes étaient créés : le « **Conseil Supérieur** des habitations à bon marché » organe d'études présentant chaque année un rapport au Président de la République sur les « logements économiques » ; et les « **Comités locaux** d'habitations à bon marché » dont les attributions consistaient seulement à faciliter par la propagande la création de sociétés destinées à construire des logements populaires.

Les bureaux de bienfaisance, hospices et hôpitaux étaient autorisés à consentir à ces sociétés de construction ou de crédit des prêts hypothécaires dans la limite du cinquième de leur patrimoine. La Caisse des Dépôts et Consignations pouvait employer, de la même façon, jusqu'à concurrence de 1/5, le fonds de réserve et de garantie des Caisses d'épargne.

La loi de 1894 accordait aussi d'importantes immunités fiscales aux maisons à bon marché elles-mêmes, et aux sociétés de construction ou de vente.

Pour assurer enfin le maintien de la famille dans la maison, en cas de décès prématuré de son chef, la loi établissait une importante dérogation aux règles successorales du Code Civil (art. 815), en donnant aux descendants et à l'époux survivant la faculté de faire maintenir pendant cinq ans après le décès l'indivision de l'immeuble faisant partie de l'héritage, et même, sous certaines conditions, de reprendre la maison sur estimation pour en empêcher la vente.

Les acquéreurs d'habitations à bon marché pouvaient en outre, lorsqu'ils se libéraient par annuités, contracter une assurance sur la vie à la Caisse Nationale d'Assurances en cas de décès, afin de garantir le paiement des annuités restant dues à leur mort, et d'assurer ainsi la propriété définitive de la maison à leurs héritiers.

Ainsi, la loi de 1894 consacrait officiellement l'intervention de l'Etat dans l'œuvre des habitations à bon marché. Mais cette intervention était encore bien timide; l'accession à la petite propriété n'était guère favorisée que par à-côté, par les dispositions concernant les prêts et le crédit, par les immunités fiscales, les mesures relatives à la succession et l'aide éventuelle de l'assurance pour parfaire le prix de la maison acquise, en cas de décès. Faut-il s'étonner alors des faibles réalisations pratiques obtenues par cette loi, sur laquelle on avait fondé de si belles espérances ? (1).

(1) Très peu de Comités locaux furent fondés et leur action fut à

Une mise au point était nécessaire : sous l'influence des législations étrangères (1) la loi de 1894 fut remaniée au cours de l'année 1896, puis remplacée 10 ans plus tard par la loi du 12 avril 1906.

LOI DU 12 AVRIL 1906.

C'est sur l'initiative de M. Paul STRAUSS, sénateur, que cette loi fut adoptée. Elle n'apporte pas de modifications essentielles à la précédente, mais en précise de nombreux points.

Au lieu de définir les bénéficiaires éventuels de ses dispositions, la loi de 1894 avait préféré définir uniquement la « maison à bon marché », en supposant qu'une habitation de ce genre ne pouvait servir qu'à des personnes de situation modeste n'étant déjà « propriétaires d'aucune maison ». La loi de 1906 a innové sur ce point. Elle définit la catégorie de personnes auxquelles sont réservés les avantages de ses institutions, dans les termes suivants : « **Personnes peu fortunées**, notamment les travailleurs vivant principalement de leur salaire » (art. 1^o). Elle maintient néanmoins la définition de la maison à bon marché donnée par la loi de 1894 et conserve la mé-

peu près nulle : en douze ans, 159 sociétés d'H. B. M. seulement furent enregistrées, qui n'empruntèrent à la Caisse des Dépôts et Consignations qu'un peu plus de 6 millions et demi (Cf. R. Ducrocq, op. cit., p. 68).

(1) La loi belge du 9 août 1889, la loi anglaise du 18 août 1890, et la loi autrichienne du 9 février 1892.

thode consistant à fixer la valeur limite des maisons en en déterminant la valeur locative et le taux auquel ce loyer peut être capitalisé; elle élève d'ailleurs le maximum de valeur locative, en établissant la distinction entre les maisons collectives et les maisons individuelles.

Les « Comités Locaux », dont l'existence était restée théorique sous la loi de 1894 prennent en 1906 le nom qu'ils ont gardé depuis de « **Comités de Patronage des Habitations à Bon Marché** »; au lieu d'être uniquement des organismes de propagande, ils deviennent en outre des rouages de contrôle, chargés de la délivrance des *certificats de salubrité* indispensables pour que les immeubles puissent profiter des exemptions fiscales.

Par ailleurs, les jardins de 5 ou 10 ares suivant les cas, sont assimilés aux maisons à bon marché.

Enfin, pour doter les sociétés d'habitations à bon marché de moyens financiers puissants, la loi de 1906 autorise non seulement les bureaux de bienfaisance, hospices et hôpitaux, et la caisse des dépôts et consignations à leur apporter leur concours, comme sous la loi de 1894, mais aussi les caisses d'épargne et même les départements et communes, qui pourront employer leurs ressources en avances ou prêts aux sociétés de crédit, et garantir jusqu'à concurrence de 3 % au maximum le dividende des actions ou l'intérêt des obligations de ces sociétés, pendant dix années au plus à compter de leur constitution.

« Ce nouvel effort du législateur donna quelques résultats, mais encore très insuffisants. Les caisses d'épargnes restèrent sourdes aux appels qui leurs étaient lancés; les départements et les communes se sont aussi montrés très circonspects; leur réserve est d'autant plus inexplicable qu'ils avaient le plus grand intérêt à entrer en lutte contre le mouvement de la dépopulation des campagnes qui s'accroissait singulièrement à cette époque, et qui présentait le double danger de surpeupler les villes et de mettre en péril notre agriculture » (1).

C'est en partie pour tenter de remédier à cet exode des campagnes que fut votée la loi du 10 avril 1908 (2), à laquelle M. Alexandre RIBOT a pour toujours attaché son nom.

LOI DU 10 AVRIL 1908.

Pour favoriser la petite propriété rurale, la loi de 1908 étend d'abord le bénéfice de la législation précédente aux jardins et aux champs n'excédant pas un hectare, même s'ils sont acquis à titre principal et ne sont pas des dépendances de la maison.

Mais la disposition essentielle de cette loi est celle qui tend à faciliter au travailleur *l'accession à la petite propriété*, par l'acquisition de champs et de jardins, et par l'acquisition et la construction de maisons à bon marché.

(1) V. R. DUCROCQ, op. cit., p. 71.

(2) Modifiée ensuite par la loi du 26 février 1912.

Pour arriver à ce résultat, elle a créé un nouvel organisme auquel elle a donné le nom de « **Société de Crédit Immobilier** ».

Cette heureuse initiative, due à M. RIBOT, a donné la législation française un esprit nouveau et une orientation plus large au point de vue économique et social, en la transformant, comme on l'a dit (1) « de législation des habitants en législation de la petite propriété ». Depuis l'époque où la loi Ribot est venue placer au premier plan la question de l'accession à la petite propriété, l'expérience a démontré que c'est l'économie de cette loi qui correspond le mieux aux véritables aspirations des classes populaires françaises. Sans cet effort en vue de la vulgarisation de la propriété par le crédit immobilier, il est permis d'affirmer que la législation française en cette matière aurait présenté une grave lacune. Les lois de 1894 et 1896, en effet, qui étaient les premières concernant les habitations à bon marché, ne s'occupaient que du logement et de sa salubrité. La loi de 1908, elle, voit plus loin et plus haut, en favorisant l'accession à la petite propriété : ce n'est pas à dire que les deux législations ne se rencontrent pas : sur bien des points, au contraire, elles suivent le même chemin ; leurs organismes coopèrent aux mêmes buts, mais souvent d'une façon différente : les sociétés **Coopératives** d'habitations à bon marché, notamment, ont elles aussi pour objet l'acquisition par leurs

(1) V. M. HOPE, *op. cit.*, p. 81.

actionnaires coopérateurs de la maison qu'ils construisent. Mais, alors que le coopérateur ne devient propriétaire personnel que le jour où il a fini de payer son prix, l'emprunteur de la société de Crédit Immobilier accède à la propriété du jour où, ayant obtenu son prêt, il a pu acquérir son fonds : il est en fait propriétaire 20 ans plus tôt en moyenne que le coopérateur. Ces avantages considérables des sociétés de crédit immobilier rendent très intéressante la loi de 1908. Aussi allons-nous l'examiner attentivement, sans toutefois étudier de près la façon dont ont été réglés alors la constitution et le fonctionnement des sociétés de crédit immobilier, car seule l'évolution de l'esprit du législateur nous intéresse pour l'instant (1).

A leur création par la loi Ribot, les sociétés de crédit immobilier ont pour mission, soit de consentir des prêts hypothécaires à des taux d'intérêts très réduits, aux particuliers voulant acquérir ou se faire construire une maison, soit de faire des avances à des sociétés d'habitations à bon marché pour leurs opérations comportant accession à la petite propriété.

L'Etat fournit à ces sociétés, au taux de 2 %, les sommes nécessaires à leurs prêts; il se procure lui-même ces fonds à l'aide d'un emprunt à la Caisse Nationale des Retraites, au taux de 3 ½ %; prêtant à 2 % il supporte la différence, soit 1 ½ %. Le total des avances que peut faire l'Etat aux sociétés de crédit immobilier est fixé '

(1) V. infra. Chap. V, les sociétés de crédit immobilier.

100 millions; le sacrifice maximum qu'il consent ainsi ne peut dépasser 1.500.000 francs par an, puisqu'il ne fait que payer la différence d'intérêts : C'est là une belle opération financière, au regard des sociétés d'habitations à bon marché (pour la location), et des offices publics qui allaient être créés quelques années plus tard, lesquels organismes coûtent assez gros à l'Etat en allocations et subventions. Ce sacrifice relativement dérisoire allait être la source de gains moraux, économiques, et même fiscaux considérables, en facilitant la création d'une masse de nouveaux propriétaires.

Les sociétés de crédit immobilier ne prêtent d'ailleurs pas inconsidérément et sans tenir compte de la mentalité des acquéreurs éventuels : les emprunteurs doivent prouver par la possession préalable du cinquième du capital nécessaire à leur acquisition qu'ils ont déjà le goût de l'épargne et de la propriété.

Par ailleurs, n'oublions pas que M. RIBOT a voulu faire bénéficier les populations rurales des avantages réservés jusqu'alors aux habitants des villes. « Doit-on, écrivait-il dans l'exposé des motifs de la loi, se résigner à laisser dans la misère tous les ouvriers honnêtes et laborieux ayant l'amour de la terre, prêts à faire les plus grands sacrifices pour en acquérir une parcelle et y élever une maison ? Les fixer à la terre en les rendant propriétaires d'un terrain sur lequel ils édifieront un jour leur foyer, n'est-ce pas le meilleur moyen d'éviter la désertion des

campagnes ? C'est là tout le problème de la petite propriété rurale ».

Les sociétés de crédit immobilier ne firent malheureusement sur les champs d'un hectare que de rares opérations : le prix maximum de 1200 francs était trop faible pour permettre de nombreuses transactions, car aux termes de la loi il convient d'en déduire les « charges », c'est-à-dire les frais de vente et en outre la valeur du terrain dont l'acquéreur pourrait être déjà propriétaire au moment de son acquisition. Ces déductions rendaient même impossibles dans certaines régions de semblables acquisitions.

Beaucoup plus nombreuses furent les opérations des sociétés de crédit immobilier sur les acquisitions et les constructions de maisons à bon marché, pour lesquelles les valeurs locatives maxima donnaient plus de latitude. Ainsi, cette loi qui consacrait l'accession du travailleur à la petite propriété ne fut guère utile qu'aux habitants des villes; à la campagne, en effet, la propriété d'un champ et d'une maison ne saurait suffire. Des bâtiments d'exploitation sont nécessaires pour assurer le service de la ferme la plus petite, pour engranger les récoltes et loger les animaux (1). Cette lacune fut d'ailleurs vite comblée par une loi nouvelle.

(1) Cf. R. DUCROCQ, *op. cit.*

LOI DU 19 MARS 1910.

Le Crédit Agricole à court terme existait déjà depuis longtemps; prêtant au petit cultivateur sur simple signature, il lui facilitait l'exploitation de sa ferme en lui permettant d'acquérir des bestiaux, du matériel agricole, des engrais ou des semences.

La loi du 19 mars 1910 vint élargir son rôle en vue de faciliter l'acquisition, l'aménagement, la transformation et la reconstitution des petites exploitations rurales. Les sociétés de crédit agricole, qui ne consentaient jusqu'alors que des prêts à **court** terme, furent autorisées à consentir des prêts individuels à **long** terme, de huit mille francs au plus, et d'une durée maxima de quinze années (1).

Le Crédit Immobilier de la loi de 1908 et le Crédit Agricole en 1910 présentaient des différences notables sur de nombreux points.

Les avances de l'Etat aux caisses de crédit agricole ne produisaient aucun intérêt, et elles étaient prélevées sur les redevances annuelles versées par la Banque de France. Elles étaient remboursables dans un délai maximum de vingt ans (2).

(1) Le crédit agricole devait faire l'objet de réformes après la guerre, en 1920, (loi du 5 août 1920). Nous aurons l'occasion d'en reparler dans cette étude. Il y aurait lieu actuellement encore d'apporter des modifications à la législation, en vue d'établir une liaison plus intime entre le Crédit Agricole et le Crédit Immobilier, et peut-être même, d'après certains, de les fusionner.

(2) (V. au J. O. la loi du 7 août 1929 qui innove sur ce point de

La loi de 1910 n'exige aucun apport de l'emprunteur. Les prêts s'adressent à tous les agriculteurs, quelle que soit leur situation de fortune.

Les sociétés de crédit agricole peuvent se constituer avec un capital variable, ce qui est interdit aux sociétés de crédit immobilier.

Les sociétés de crédit immobilier purent d'abord participer aux avantages de cette loi de 1910; mais cette faculté leur fut enlevée par la loi du 25 février 1912, destinée à faire pénétrer dans le domaine agraire l'œuvre des habitations à bon marché, et à améliorer les conditions de logement des habitations rurales.

L'institution du Crédit Agricole répondait certainement à un besoin intense, car il remporta aussitôt un succès considérable, qui n'a cessé de grandir depuis lors : la loi de 1910 allait rendre à la petite propriété rurale les mêmes services que celle de 1908 devait fournir à la petite propriété urbaine.

LOI DU 23 DÉCEMBRE 1912.

Cependant, ces lois avaient des défauts que la pratique fit mieux apparaître. Dans les années qui précédèrent la guerre, la hausse des prix rendit nécessaire une

nouvelles avances sont accordées par l'Etat aux Caisses de Crédit Agricole : taux d'intérêt de ces avances à la Caisse Nationale : 2 %. Total de ces avances : au maximum 250 millions. (fonds procurés au Trésor par la Caisse des Dépôts et Consignations). Pour 1929, le montant maximum des avances est fixé à 75 millions.

modification de ces textes, pour les adapter aux nouvelles conditions économiques.

Poursuivant l'évolution commencée au siècle dernier, le législateur voulut étendre encore davantage le champ d'application de ces lois sociales. Ce fut l'œuvre de la loi du 23 décembre 1912.

Augmentation des valeurs locatives maxima des habitations; extension des exonérations fiscales aux sociétés de jardins ouvriers; plus grande latitude donnée aux personnes morales (hospices,...) pour affecter leur patrimoine en prêts aux sociétés de crédit (deux cinquièmes au lieu d'un seul), telles sont les mesures prises par cette loi.

Par ailleurs, les sociétés coopératives d'habitations à bon marché, qui, nous l'avons vu, facilitent elles aussi la vulgarisation de la propriété, sont admises sous certaines conditions à bénéficier de prêts faits par l'Etat à taux réduit et de prêts au taux de 2,25 % consentis par les sociétés de crédit immobilier.

Enfin, et c'est là l'innovation principale de la loi de 1912, de nouveaux organismes sont créés « **Les Offices Publics d'habitations à bon marché** ».

III

L'intervention publique directe.

La loi de 1894 avait prévu la création de diverses catégories de « **Sociétés d'Habitations à bon marché** », orga-

nismes purement privés, dus à l'initiative privée. Celle de 1908 avait institué les « **Sociétés de Crédit Immobilier** », qui étaient encore des organismes privés, mais où l'aide de l'Etat se montrait déjà des plus efficaces.

Avec la loi du 23 décembre 1912 et les « **Offices Publics d'Habitations à bon marché** », les Pouvoirs Publics interviennent directement dans l'œuvre du logement populaire. Nous l'avons dit, on peut distinguer ainsi trois stades dans l'évolution de la législation d'avant guerre : d'abord le seul effort privé, puis l'effort privé subventionné, et enfin l'intervention publique. Ces éléments coexistent encore dans les institutions actuelles. « La loi du 23 décembre 1912 constitue donc comme le couronnement de la législation des habitations à bon marché, en assurant pour le développement de cette grande œuvre sociale le concours simultané des efforts des administrations publiques et des institutions privées auxquelles l'aide de toutes les personnes publiques est largement ouverte ».

Deux régimes étaient proposés en ce qui concerne la gestion des nouveaux organismes. Dès 1911, le gouvernement de M. Caillaux avait déposé un projet de loi tendant à donner aux communes la faculté de construire et de gérer des habitations à bon marché en *régie intéressée*. En 1912, MM. Sembat et Chéron défendirent le système de la *régie directe*. Le Parlement se prononça avec M. Bonnevey rapporteur de la loi à la Chambre, en faveur d'une troisième solution, analogue au système italien en

vigueur à cette époque. Elle consiste à utiliser l'entremise d'« offices publics d'habitations à bon marché » (1), établissements **publics**, fondés sur l'initiative des départements et surtout des communes. Ces Offices Publics jouissent d'un large concours financier de la part de la commune, du groupe de communes ou du département intéressés, mais ils ont une personnalité distincte.

Dans cette étude sur « la vulgarisation de la propriété immobilière », les Offices Publics nous retiendront d'ailleurs peu : en général, en effet, ils s'abstiennent de tout effort en ce sens, et réservent leurs fonds pour des opérations de location simple.

*

* *

QUEQUES AUTRES LOIS CONCERNANT LA VULGARISATION DE LA PROPRIÉTÉ.

Les trois lois du 12 avril 1906 (2), du 10 avril 1908 et du 23 décembre 1912 composent la charte fondamentale des habitations à bon marché et de l'accession à la petite propriété.

Il importe de signaler encore quelques lois intéressantes :

Tout d'abord, celle du 12 juillet 1909, sur la constitu-

(1) V. R. Ducrocq, op. cit., p. 78.

(2) Substituée à celle de 1894, abrogée.

tion d'un bien de famille insaisissable; cette loi a pour but de consolider dans les mains et dans la famille du travailleur la petite propriété qu'il a acquise; elle rentre donc dans le cadre des lois sociales destinées à favoriser l'accession à la petite propriété. Pour la mettre en harmonie avec elles, du reste, une loi récente a été votée, le 14 mars 1928; suivant un vœu depuis longtemps formulé, la valeur du bien de famille a été portée de 8.000 à 40.000 francs.

Puis, la loi du 21 mars 1913, qui fait bénéficier les sociétés de secours mutuels des avances de l'Etat dans les mêmes conditions que les sociétés de crédit immobilier.

La loi du 11 février 1914 autorise les sociétés de crédit immobilier « à consentir des prêts hypothécaires en sus des maxima prévus par les lois précédentes, pour l'acquisition soit de dépendances d'une maison individuelle à bon marché servant à une exploitation agricole, soit d'une étable, d'une grange ou de tout autre bâtiment de même nature, soit de petits ateliers annexés à ces maisons ». Ces prêts peuvent atteindre les $\frac{4}{5}$ ^e de ces dépendances, sans pouvoir dépasser la somme de 2.000 frs.

Des prêts peuvent être également consentis, dans les mêmes conditions, en vue de l'acquisition de jardins de 10 ares au plus, considérés comme dépendances légales de la maison d'habitation; mais ces prêts ne doivent plus dépasser 1.200 frs, ou le quart du prix maximum de revient de la maison, si le dit quart représente plus de 1.200 frs.

La guerre nécessita des mesures de circonstance qui ne nous retiendront pas; mais, après les hostilités, il a fallu adapter la législation existante aux nouvelles conditions économiques.

La loi du 24 avril 1919 a réglé la situation créée par la guerre aux sociétés de crédit immobilier et d'habitations à bon marché, ainsi qu'à leurs emprunteurs et acquéreurs, en accordant des moratoires et en prenant en charge certains paiements d'intérêts.

Par la loi du 24 octobre 1919, le crédit mis à la disposition des sociétés de crédit immobilier par la loi du 10 août 1908, a été porté de 100 à 200 millions; augmentation considérable, au moins au point de vue théorique, des facilités antérieures.

La loi du 31 octobre 1919 autorise les départements et communes à acquérir des terrains et domaines ruraux, à les lotir et les revendre, dans le but de faciliter l'accès à la petite propriété, des travailleurs des champs et des personnes peu fortunées (1). L'intervention de ces organismes désintéressés peut être utilisée pour lutter contre les spéculateurs, qui dans les banlieues des villes, achètent de vastes terrains à des prix minimes, les lotissent et les revendent à des taux fort onéreux pour les acquéreurs.

(1) Voir aussi la *loi du 19 juillet 1924* concernant les lotissements. (v. L. Rolland, *Précis de droit administratif*, nouvelle édition 1930, Dalloz, p. 852.

Aux termes de l'importante loi du 5 août 1920 sur le crédit agricole, et de celle du 19 avril 1921 (1), les sociétés de crédit immobilier sont autorisées à fonctionner en cas de besoin comme organismes de crédit agricole et à consentir des prêts individuels hypothécaires pour faciliter l'acquisition, la transformation ou la reconstitution des petites exploitations rurales dont la valeur n'exède pas 40.000 francs. Selon la loi du 19 mars 1910 cette valeur maxima n'était que de 8.000 francs (2). L'article 6 de la loi du 15 juillet 1928, modifiant l'art. 8 de la loi du 5 août 1920, a porté cette valeur maxima à 60.000 francs.

La loi du 26 février 1921 est importante, car elle régit le service des prêts accordés aux sociétés, fondations et offices publics d'habitations à bon marché. Ces organismes peuvent recevoir des prêts de l'Etat en vue de l'acquisition, de la construction, de l'aménagement ou de l'assainissement des petites propriétés, dans les conditions prévues pour les sociétés de crédit immobilier (3).

La loi indique, dans son art. 3, que les prêts seront accordés par la « *Commission d'attribution des prêts* » prévue par l'art. 8 de la loi du 10 avril 1908 et siégeant au Ministère du Travail, de l'Hygiène et de la Prévoyance so-

(1) V. décret du 9 février 1921. Les avances sont attribuées par l'Office Nationale de Crédit Agricole; les Sociétés de C. I. doivent prendre soin de séparer nettement ces fonds spéciaux de ceux obtenus en vertu de la loi de 1908. (Cf. L. Leclerc. *Traité pratique des H. B. M.*).

(2) Voir supra, p. 64.

(3) Les prêts sont faits au taux de 2 %, s'il s'agit de faciliter l'accession à la petite propriété, à 2 1/2 % pour les opérations de construction destinées à la location simple.

ciale. Auparavant les prêts étaient consentis par la Commission de Surveillance de la Caisse des Dépôts et Consignations. Le législateur a voulu montrer par ce changement son désir de voir accorder désormais les prêts d'une façon plus large que par le passé; il a jugé que l'intérêt social que présentent la construction des logements populaires et la vulgarisation de la propriété devait l'emporter sur les considérations purement financières, qui guidaient surtout la Commission de Surveillance de la Caisse des Dépôts (1).

Enfin, par la loi du 19 avril 1921, dont nous avons énoncé plus haut les dispositions en matière rurale, les

(1) Voici, à titre d'exemple le schéma d'une délibération de la Commission d'Attribution des Prêts :

*Commission d'Attribution des Prêts aux organismes
de Crédit Immobilier.
Séance du 1^{er} février 1929.*

Noms des sociétés	Pouvoir d'emprunt	Reste disponible au 31 déc. 1927	Avance sollicitée	Avance proposée (adopté)	Observations
1.					
2.					
3. C. I. des Prévoyants de l'Avenir de Maine-et-Loire.	12.179.000	864.488	7.000.000	1.200.000 (acompte)	Est saisie de 120 demandes E-value à 3 millions le montant des prêts susceptibles d'être consentis au cours du 1 ^{er} trimestre. La Société devra demander au Conseil Général de prendre, en ce qui concerne la garantie de ses opérations (40 %) une nouvelle délibération conforme à celle prévue par la circulaire du 21 octobre 1928, et soumettre à l'approbation ministérielle la modification de ses statuts corrélative de l'augmentation du capital social.

sociétés de crédit immobilier sont encore dispensées du renouvellement décennal des inscriptions hypothécaires prises pour sûreté de leurs prêts.

Cette énumération de textes législatifs n'a pas la prétention d'être complète; nous avons laissé de côté de nombreux textes relatifs à la législation des H. B. M., mais n'intéressant que fort peu, et de loin, « la vulgarisation de la propriété immobilière par le crédit ». Nous avons seulement voulu noter les étapes qui pendant ces trente années ont marqué l'évolution de cette œuvre de longue haleine.

LOI DU 5 DÉCEMBRE 1922.

Tous ces textes épars et encombrants, se complétant et se remaniant les uns les autres, devenaient difficiles à consulter, et surtout à comprendre, car leur rapprochement faisait naître souvent des diversités d'interprétation.

Il importait de les réunir, de les refondre en un seul texte, clair, précis et complet, dans lequel on puisse se retrouver aisément. Il fallait en un mot les « systématiser ». Ce travail de codification fut entrepris dès 1920 et aboutit à la loi du 5 décembre 1922.

Il y a peu de choses à dire de cette loi, qui ne fait guère que codifier les multiples dispositions des lois antérieures (1).

(1) Les prescriptions de cette codification sont groupées en dix chapitres portant au N° 1 : champ d'application, N° 2 : sociétés d'H. B. M., Offices publics, sociétés de C. I... le titre IV de la loi est spécialement consacré au rôle des sociétés de Crédit Immobilier.

Comme l'a dit M. STRAUSS, la classification méthodique des textes législatifs permet « de dissiper les incertitudes et de concourir à la diffusion, à l'amélioration progressive, et au perfectionnement incessant de notre remarquable législation sur les habitations à bon marché et la petite propriété ».

A part la suppression de l'exonération de la taxe hypothécaire proportionnelle pour les inscriptions prises au profit des sociétés de crédit immobilier, la loi du 5 décembre 1922, ne fait que confirmer les avantages accordés aux divers organismes qui se consacrent à l'œuvre des habitations à bon marché et à la vulgarisation de la propriété.

Les résultats de la codification ne se firent pas attendre. Les différents organismes se multiplièrent, et les sociétés de crédit immobilier, en particulier, mieux connues, prirent un nouvel essor.

Après 1922 (1), plusieurs textes encore nous retiendront, avant d'arriver à la loi Loucheur de 1928.

C'est d'abord la loi du 8 décembre 1922, qui autorise l'Office National du Crédit Agricole, à accorder aux départements et aux communes des avances spéciales, destinées à faciliter l'application de la loi du 31 octobre 1919

(1) Principaux textes intéressant les H. B. M., et la petite propriété depuis la codification jusqu'à la loi Loucheur : Lois du 10 avril et du 15 juillet 1925. Loi du 30 janvier 1926 (art. 30 et 31). Loi du 4 avril 1926, art. 30. Loi du 29 avril 1926, art. 214 § 2. Loi de finances du 19 décembre 1926, art. 25. Loi du 9 décembre 1927, art. 43. Loi du 27 D-cembre 1927, art. 105. Loi du 19 mars 1928, art. 69.

sur l'accession à la petite propriété des travailleurs et des familles peu fortunées. Le montant de ces avances, remboursables en 5 ans, au taux d'intérêt de 2 %, ne peut dépasser trois millions.

Puis, la loi du 10 avril 1925, après avoir réglementé sévèrement l'usage des dénominations « sociétés de crédit immobilier » et « sociétés d'habitation à bon marché » (1), élève à 6 % le dividende annuel pouvant être servi aux actionnaires des sociétés de crédit immobilier et d'habitations à bon marché. Le taux primitif de 4 % était devenu vraiment trop faible, par rapport à l'ensemble des revenus offerts aux capitalistes pour leurs placements, et il importait de rendre moins onéreuse la souscription d'actions de sociétés de crédit immobilier.

Divers autres textes complètent encore la loi du 5 décembre 1922 et règlent des détails relatifs à son application.

Telle est d'abord la loi de douzièmes provisoires du 30 janvier 1926 : (2) la mesure qu'elle porte réclame quelques explications préalables : Après la loi Ribot de 1908 qui le limitait à cent millions, et la loi du 5 décembre 1922, art. 28 qui le portait à 200 millions, la loi du 6 dé-

(1) « Cette disposition était rendue nécessaire par les abus de certaines sociétés qui se donnaient l'apparence de sociétés approuvées, afin d'attirer plus sûrement la clientèle ouvrière dans des opérations souvent fort onéreuses pour elle ». (R. Ducrocq, op. cit., page 86).

(2) Voir le décret du 18 septembre 1926 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'art. 31 de cette loi relatif au taux maximum des prêts, au contrôle et à la redevance.

cembre 1923 avait fixé à 350 millions de francs, le total des crédits nécessaires aux avances de l'Etat aux sociétés de crédit immobilier. Ces avances étaient faites à un taux de 2 %, le taux d'intérêt des prêts consentis par les sociétés de crédit immobilier aux particuliers ne devant pas dépasser 3,50 % (2,50 % depuis le décret du 31 août 1928). Par ailleurs 500 millions étaient destinés aux autres organismes, ce qui montait à 850 millions le concours total de l'Etat.

La Caisse des Dépôts et Consignations versa, sur cette somme, 600 millions aux différents organismes jusqu'au 31 décembre 1924; mais au cours de 1925, les crédits se sont trouvés épuisés, et l'Etat par suite de ses propres embarras financiers, cessa de seconder l'œuvre du logement, qui tomba un instant en léthargie, décevant ainsi et décourageant de nombreux postulants.

La loi du 30 janvier 1926 porta remède à cette situation, en ouvrant aux organismes un nouveau crédit de 150 millions, élevant ainsi le total des dotations à un milliard. Mais, en présence de l'élévation générale du taux de l'argent, l'Etat jugea nécessaire de relever le taux de ses avances, qui passa de 2 % à 3,50 %. Malheureusement, cette aggravation considérable des charges coïncidant avec une hausse énorme des prix de la construction empêcha les sociétés de crédit immobilier d'atteindre toute une catégorie d'emprunteurs, parmi les moins fortunés, particulièrement intéressants parce que fort dignes.

d'accéder à la propriété, et qui jusqu'ici étaient touchés par elles partiellement : les pères de familles nombreuses, par exemple, ouvriers non spécialisés, ne recevant que des salaires modiques. Pendant plusieurs mois, aucune société ne put accorder d'avance dans les conditions nouvelles, trop onéreuses pour les particuliers, et ne laissant pas aux sociétés elles-mêmes une marge suffisante pour leur activité.

Aussi, la loi de finances du 27 décembre 1927 vint-elle mettre fin aux plaintes soulevées à ce sujet. Après avoir augmenté différentes dotations en faveur du Crédit Immobilier elle réduit (art. 105) de 3,50 à 3 % le taux des prêts consentis par l'Etat aux sociétés de crédit immobilier (1).

Il est intéressant de noter (2) par ailleurs, la réduction progressive de l'effort personnel exigé des emprunteurs par la loi de 1922 : La loi du 9 décembre 1927 (art. 43) a réduit de moitié (du 5^e au 10^e) l'apport exigé des emprunteurs, au profit de deux catégories particulièrement intéressantes : les pensionnés à 50 % de la loi du 31 mars 1919 et les chefs de famille ayant quatre enfants à leur charge.

La loi du 19 mars 1928 (art. 69) a étendu cette réduction

(1) Voir le décret du 4 avril 1928 portant régl. d'adm. publique pour l'application de l'art. 105 de cette loi, relatif au taux des prêts consentis par l'Etat aux différents organismes. Le décret du 31 août 1928 a encore fixé de nouveaux taux : (voir infra, et circulaire N° 9. Min. Travail 1928).

(2) Voir supra, page 23.

tion du cinquième au dixième aux invalides du travail ayant un taux d'invalidité égal ou supérieur à 50 %.

La loi du 13 juillet 1928 devait supprimer complètement cet apport personnel dans des cas fort nombreux. Elle termine une évolution. Mais avec elle aussi s'ouvre une ère nouvelle pour la vulgarisation de la propriété individuelle.

SECONDE PARTIE

LEGISLATION FRANÇAISE ACTUELLE. RESULTATS. REFORMES.

CHAPITRE IV

La Loi Loucheur du 13 juillet 1928 et l'Accession à la Propriété.

I. Dispositions générales se rapportant à la vulgarisation de la propriété. — II. Dispositions spécialement destinées à faciliter l'accession à la propriété. — III. La propriété rurale. — IV. Le relèvement des maxima de valeur locative des habitations à bon marché.

On a pu se rendre compte des difficultés de toutes sortes, financières surtout, qui sont venues entraver depuis la guerre l'essor de la grande œuvre entreprise. Dès la fin de 1922, l'Etat dût refuser aux sociétés les avances qui leur étaient nécessaires; le taux de celles-ci fut ensuite subitement augmenté de 75 %, et ce fut la paralysie presque totale pour les organismes alors en plein développement.

Ce n'est qu'en 1928, après le redressement financier et la stabilisation définitive de la monnaie, que le Gouvernement put enfin établir un programme d'une certaine am-

pleur, et accorder les crédits indispensables pour une action vraiment efficace. La loi Loucheur du 13 juillet 1928, discutée et votée en quatre jours par le Parlement, constitue le premier effort général tenté en France depuis la guerre pour remédier à la crise du logement, et vulgariser la propriété immobilière : Loi Loucheur, disons-nous. Cette expression, généralisée par la voix populaire, rend un juste hommage au Ministre qui a conçu cette loi dans son ensemble, et l'a fait voter avec une promptitude à laquelle nous ne sommes pas accoutumés.

Nous ne parlerons ici que des réformes apportées par cette loi dans le domaine de la vulgarisation de la propriété. Nous verrons ainsi tout d'abord ses dispositions générales concernant cette question. Puis nous étudierons celles de ses dispositions qui sont spécialement destinées à faciliter l'accession à la propriété. La situation faite aux agriculteurs et propriétaires ruraux nous intéressera notamment. Enfin, nous aborderons la question si actuelle et si importante en pratique des prix maxima de construction.

I

Dispositions générales se rapportant à la vulgarisation de la propriété.

La loi Loucheur ne change rien aux principes de la législation existante, ni à l'organisation générale des habitations à bon marché; rien à cette souple et féconde

«combinaison de crédit pour la propriété qu'organisa la loi Ribot. C'est dans le cadre de cette législation déjà ancienne et éprouvée, qu'elle apporte les modifications nécessaires à l'exécution de son programme. Celui-ci a une durée limitée et un objectif nettement assigné : la construction et l'aménagement en 5 ans, (1929-1933),

1° de 200.000 habitations à bon marché, surtout destinées à devenir la propriété de personnes peu fortunées, et notamment de travailleurs vivant principalement de leurs salaires,

et 2°, innovation intéressante, la construction de 60.000 logements à loyers moyens; le tout représentant des constructions neuves pour une valeur de 11 milliards 200 millions de francs : 7 milliards pour les habitations à bon marché, 4 milliards 200 millions pour les logements à loyers moyens. Comme il l'a dit au Sénat, M. LOUCHEUR a l'espoir de faire, grâce à cette loi, 100.000 propriétaires nouveaux.

Pour réaliser ce vaste projet, la loi utilise les organismes déjà créés, sauf à y apporter quelques réformes pour leur permettre de se procurer plus aisément des fonds (émissions d'obligations par ex.) et pour étendre leur action, surtout celle des sociétés de crédit immobilier, à qui un rôle prédominant est attribué désormais.

Elle utilise ces organismes, disons-nous. Il faut bien le noter, en effet, l'Etat ne construit pas lui-même; il n'entreprend pas de travaux et ne passe donc, de ce chef, ni

marché, ni adjudication de fournitures. Il ne consent pas non plus directement de prêts aux particuliers : il fait des avances aux organismes intermédiaires (sociétés de Crédit Immobilier, sociétés d'Habitations à Bon Marché, Offices Publics), qui, eux, peuvent prêter aux particuliers.

Ces principes étaient déjà posés dans la loi de codification de 1922, et la loi Loucheur en a respecté le mécanisme.

Avant d'exposer les remarquables réformes de la loi de 1928 touchant directement le domaine de la vulgarisation de la propriété, il importe de mettre en valeur *l'aide financière* considérable qu'elle fournit aux constructeurs et acquéreurs de maisons, les *gros avantages fiscaux* qu'elle leur réserve, et l'innovation si intéressante qu'elle apporte en ce qui concerne *les logements à loyers moyens*.

Aide Financière. — L'effort considérable de construction fait par le législateur de 1928 n'allait pas sans un effort financier de même envergure : il fallait créer les ressources de trésorerie nécessaires à l'application de la loi.

On a accordé un financement plus large, et augmenté beaucoup les crédits pour les habitations à bon marché, qui jusqu'alors, nous l'avons vu, n'avaient été fournis que d'une façon parcimonieuse et discontinue : au total, pour la période de 5 ans sur laquelle s'étend le programme, les

avances de l'Etat seront de 2 milliards 100 millions au moins, et pourront atteindre 3 milliards 500 millions.

Le taux des prêts consentis par l'Etat aux divers organismes, — taux qui était bien trop élevé, nous l'avons vu, depuis que la loi du 30 janvier 1926, l'avait porté de 2 à 3 ½ %, — est ramené par la loi Loucheur à 2 % (art. 3), ce qui constitue une diminution de 1 % sur le taux intermédiaire de la loi du 27 décembre 1927. Quant aux prêts consentis aux particuliers par les organismes emprunteurs, leur taux maximum a été fixé uniformément à 2,50 % par le décret du 31 août 1928, ce qui représente une diminution allant de 1,25 à 2 % sur le taux antérieurement prévu (1).

En cas de besoin (2), les ressources destinées à compléter les avances nécessaires pour assurer l'exécution du programme de la loi peuvent être fournies au moyen d'emprunts contractés, sur autorisation du Ministre du Travail, par les organismes intermédiaires : l'Etat contribue dans ce cas au paiement de l'intérêt des dits emprunts, dans une mesure telle que les organismes émetteurs n'ont pas à supporter (3) une charge d'intérêt supérieure à 2 %, comme s'ils empruntaient à l'Etat directe-

(1) Toutefois, exceptionnellement et pour les seules sociétés de Crédit Immobilier, le maximum du taux d'intérêt des prêts effectués par ces sociétés peut être élevé à 2,75 % par décision du Ministre du Travail, et après avis des Comités de Patronage intéressés, lorsque les Sociétés ne couvriront pas leurs frais généraux. (circulaire 9, page 13).

(2) Voir circulaire N° 9, Ministère du Travail pages 19 et 20, art. 5 à 8.

(3) En sus des charges d'amortissement et des frais d'emprunt.

ment. Les départements et communes peuvent d'ailleurs participer eux-mêmes, à concurrence d'un maximum d'un et demi pour cent, au paiement de l'intérêt et de l'amortissement de ces emprunts (ainsi que des avances de l'Etat), sans que leur contribution puisse en aucun cas venir en atténuation de la contribution à la charge de l'Etat.

Le montant cumulé des prêts consentis par l'Etat aux organismes intermédiaires et des emprunts de ces organismes pour lesquels l'Etat supportera une partie de l'intérêt, ne pourra dépasser 80 % du prix de revient des immeubles construits.

« Toutefois, cette proportion sera portée à 90 % lorsque le remboursement des prêts et emprunts sera garanti par un département ou une commune. En aucun cas le montant cumulé des subventions accordées en vertu de l'art. 59 de la loi du 5 décembre 1922 (1), des prêts et des emprunts, ne pourra dépasser 90 % ». Art. 8.

Les articles 10 et 11 de la loi de 1928 aident également certaines catégories de bénéficiaires par tout un régime nouveau de dispenses d'apports et de subventions, qui est d'un intérêt considérable, en ce sens qu'il vise directement l'accession à la propriété. Nous les examinerons plus loin.

Avantages fiscaux. — Les habitations à bon marché

(1) Ces subventions sont affectées aux maisons pour familles nombreuses et exclusivement destinées à la location simple.

bénéficient par ailleurs d'*importants avantages fiscaux* : elles sont exemptées tout d'abord de la contribution foncière sur les propriétés bâties et des taxes spéciales perçues au profit des départements et des communes, pour une durée de 15 ans, à compter de l'année qui suivra celle de leur achèvement (art. 17).

Mais ceci est devenu le droit commun.

Les droits de mutation sont plus gênants pour l'accession à la propriété; (il y a toujours au moins un achat, celui du terrain; et le Crédit Immobilier prête aussi pour l'achat de maisons : on devient propriétaire en bâtissant, ou en achetant); aussi diverses exonérations avaient déjà été apportées avant la loi Loucheur. La taxe exceptionnelle de 7 % sur la première mutation — instituée par la loi du 3 août 1926 — et réduite actuellement à 5 % depuis juillet 1929 — n'est *pas* applicable si l'acquisition est faite, en tout ou en partie, à l'aide d'un prêt consenti par une société de crédit immobilier. De plus, la mutation à titre onéreux était assujettie avant 1928 à un droit réduit de 12 % (loi du 4 avril 1926, art. 30) en faveur des personnes peu fortunées, au lieu de 15 %, droit normal.

La loi du 13 juillet 1928, art. 16, exempte complètement de ce droit de mutation de 12 % ceux de ses bénéficiaires qui *achèteront* des maisons à bon marché, pour les occuper personnellement, dans un délai maximum de deux années après achèvement de leur construction. Sont de même exonérées du droit les *maisons* achevées avant

le 13 juillet 1928 pourvu que la vente ait lieu avant le 13 juillet 1930. Par ailleurs le droit de mutation est réduit de *moitié* pour les acquisitions de *terrains* (art. 37) sous certaines conditions..

Ainsi, aujourd'hui, l'acquéreur peu fortuné n'a plus que 6 % de droits de mutation sur son terrain, s'il l'achète avec le « Crédit Immobilier » ; et s'il achète sa maison ainsi, plus de droits, pas un centime à payer (1). Ce sont là, on le voit, de gros avantages fiscaux, sur lesquels nous insistons, car ils montrent bien la tendance du législateur à favoriser par tous les moyens l'accession à la propriété.

Logements à loyers moyens. — Les dispositions de la loi Loucheur concernant les logements à loyers moyens (— titre II de la loi — art. 23 à 34) constituent une innovation totale. Une place doit leur être réservée ici, car c'est la première fois, semble-t-il, que le législateur, dans les pays étrangers aussi bien qu'en France, s'attaque directement au problème de l'habitation des classes moyennes, qui n'ont pas été les moins éprouvées par la crise du logement.

Comment se présente à leur égard la question de la vulgarisation de la propriété ? A notre avis, les classes moyennes (petits rentiers, fonctionnaires, artisans, employés...) par le fait même que leurs traditions d'écono-

(1) Notons cependant l'existence d'un droit d'enregistrement, de 1,50 %, actuellement, dont on demande du reste la suppression.

mie ont élevé leur niveau social, n'ont pas à fournir la preuve qu'elles ont le goût de l'épargne et l'habitude de la propriété. S'il y a cependant une éducation à leur donner, c'est surtout afin de diriger leur épargne vers la propriété immobilière et la possession d'un foyer familial, plutôt que de la voir s'égarer, comme il arrive trop souvent, vers des valeurs mobilières dangereuses parfois par les risques qu'elles comportent. Un judicieux équilibre doit être établi dans la composition des fortunes et il est bon de voir le législateur s'efforcer de créer par la propriété une attache durable au sol ou au foyer trop souvent délaissés. C'est pourquoi l'innovation de la loi Loucheur peut être considérée comme ayant une haute valeur sociale. Elle a été malheureusement jusqu'ici peu opérante; des réformes sont évidemment à y apporter, dont la pratique a montré la nécessité (1).

Quelle aide la loi Loucheur apporte-t-elle donc aux classes moyennes ?

En ce qui les concerne, son programme de construction comporte 60.000 logements, dont on peut estimer la valeur moyenne à 70.000 frs — (le coût de construction ne peut dépasser 1,75 fois le coût d'une maison à bon marché, et le loyer ne peut dépasser 3,6 fois celui d'une maison à bon marché) — C'est donc une dépense totale de 4 milliards 200 millions à échelonner sur 5 ans (1929-1933).

(1) V. *infra*, ch. VI.

Mais, on le comprend, les sacrifices de l'Etat sont moindres pour cette classe plus aisée. La quotité du prix de revient des immeubles couverte par les prêts de l'Etat est ici moins forte que pour les habitations à bon marché. Le mécanisme de la loi à cet égard s'établit ainsi : le constructeur doit apporter 20 % (art. 26) (1) l'Etat peut avancer 40 % du prix de revient de l'immeuble (art. 27); quant aux 40 % restant, le constructeur se les procure, ou bien en les prélevant sur ses ressources personnelles, ou bien en recourant à un prêteur autre que l'Etat; dans ces deux hypothèses les départements et les communes peuvent contribuer, pendant une durée de 20 à 40 années, au moyen de versements annuels, au service de l'intérêt et de l'amortissement des fonds, sans que leur contribution globale puisse dépasser 3 %.

Par ailleurs les prêts consentis par l'Etat, en vertu de l'art. 27, ne sont effectués qu'au taux de 4 % (au lieu de 2 % pour les habitations à bon marché). Seuls bénéficient de ce taux les organismes qui reçoivent directement des avances de l'Etat. Pour les particuliers, qui empruntent par l'intermédiaire obligatoire des sociétés de crédit immobilier (2) comme nous l'avons dit, ils reçoivent

(1) Cet apport peut d'ailleurs consister en un terrain.

(2) Ces sociétés prennent, pour leur propre sûreté, une hypothèque sur l'immeuble de leurs emprunteurs. Quant à la créance de l'Etat elle doit être garantie par une hyp. de 1^{er} rang. Par ailleurs, nous croyons utile de rappeler ici que les sociétés de C. I. ne construisent jamais, et ne possèdent jamais d'immeubles; ces remarques valent aussi pour les H. B. M.

de ces dernières sociétés des prêts à un taux maximum d'intérêt de 4,50 % (décret du 20 octobre 1928) — (exceptionnellement 4,75 % cf. note supra, p. 83).

Dans le cas où le constructeur ne ferait pas appel aux avances de l'Etat, empruntant à d'autres que lui, ou prélevant sur ses ressources personnelles les 40 % qu'il aurait pu lui demander en vertu de l'art. 27, il pourra solliciter une contribution de l'Etat au service de l'intérêt et de l'amortissement des fonds ainsi investis, contribution pouvant atteindre 2 % par an, pendant 40 ans au plus (art. 29). Cette participation limitée à 2 % sert de compensation; elle est déterminée par la différence entre le taux actuel de l'intérêt (6 % environ) et le taux des avances de l'Etat (4 %).

Comme les habitations à bon marché, enfin, les logements à loyers moyens bénéficient d'importants avantages fiscaux. Ils sont exemptés pour une durée de 15 années, à compter de celle qui suivra leur achèvement, de la contribution foncière et des taxes spéciales frappant la propriété perçues au profit des départements et des communes.

Tels sont rapidement esquissés, les avantages et encouragements donnés par la loi Loucheur aux classes moyennes afin d'atténuer à leur égard la crise de l'habitation et les faire accéder à la propriété immobilière. Ces efforts sont intéressants; mais ils sont loin d'égaliser en ampleur et en diversité les mesures prises en faveur des

classes populaires par cette même loi Loucheur, qui s'efforce de rendre les travailleurs propriétaires et dont on peut dire, vu ses tendances et son esprit, qu'elle est la loi Ribot élargie et intensifiée.

II

Dispositions spécialement destinées à favoriser la vulgarisation de la propriété.

Avant d'étudier les innovations apportées par la loi du 13 juillet 1928, en vue de faciliter l'accession à la petite propriété, faisons un instant retour en arrière et contemplons cette admirable loi Ribot, pour mieux apprécier par comparaison les avantages accordés par la loi Loucheur.

La loi du 10 avril 1908 reste toujours la charte fondamentale. C'est à elle que revient l'honneur d'avoir posé les principes, et établi les rouages (1) qui ont donné une orientation plus large et une plus haute valeur sociale à l'œuvre des habitations à bon marché. En instituant le Crédit Immobilier et en mettant ainsi au premier plan la vulgarisation de la propriété, Monsieur Ribot a eu tout le mérite d'une opération de crédit qui semblait folle et se trouva sage.

En effet, cette innovation qu'était alors l'accession à

(1) Voir *supra*, ch. III, p. 59.

la petite propriété n'allait pas sans risques; il s'agissait de dire aux travailleurs : (1).

« Vous n'avez rien, ou peu; on va vous prêter tout... ou presque, pour avoir votre foyer. Ne soyez plus éternels locataires. Avec le prix d'un loyer vous serez demain *chez vous*; vous rembourserez quelque temps, puis plus rien. Si vous mourez, c'est « la maison gratuite pour les vôtres ». Terrain, maison, assurance, frais, tout vous sera prêté à 3 % environ, sauf 1/5^e qu'il vous faut apporter en économies ». Ainsi, là où le Crédit Foncier prête au maximum 50 % d'un immeuble à des gens solvables, il s'agissait de prêter 80 %, plus assurance et frais, parfois donc 90 % ou 100 % du bien, à... des insolubles.

— « Folie », murmuraient les présumés sages, les expérimentés : notaires, gens de lois, gérants de biens.

— Mais Ribot : « ...Vous ne connaissez pas l'ouvrier français et vous ne sentez pas tout ce que seront pour lui sa terre et son toit : s'en laisser déposséder... jamais ! Il fera des prodiges ».

Les prodiges advinrent, puisque sur les centaines de millions prêtés aux travailleurs, il n'y a nul déchet, d'insignifiants retards, et... des libérations anticipées, malgré les chômages et les maladies, malgré la guerre.

Voilà le superbe résultat auquel est arrivée l'initiative osée de la loi Ribot, par cette souple, claire et géniale com-

(1) Voir F. Le Picard « Le Travailleur-propriétaire » (La Nation, 13 juillet 1929).

binaison qu'est « l'accession à la propriété par le crédit, par le jeu d'un prêt à long terme et à faible taux, avec assurance-décès incorporée » (1).

Le système s'est montré si bon, si fécond, que la loi Loucheur n'y a apporté aucun changement; mais elle n'en prend pas moins des mesures originales, admirables, en vue de l'accession à la petite propriété : elle innove peu... et beaucoup. Nous avons déjà vu qu'elle apporte des *ressources financières* de premier ordre, destinées à aider la classe populaire, ainsi que la classe moyenne à qui elle réserve des *logements à loyers moyens*; qu'elle apporte en outre d'importants *avantages fiscaux*, susceptibles d'attirer une nombreuse clientèle à la petite propriété.

Elle fait plus, et il est facile de voir, en parcourant son texte, avec quelle ténacité le législateur a tourné ses efforts vers l'accession à la petite propriété. Comme le dit l'art. 2, « les logements prévus sont surtout destinés à devenir la *propriété* de personnes peu fortunées »; le rôle prédominant attribué par la loi aux sociétés de crédit immobilier en est bien la preuve (2).

La volonté du législateur se révèle particulièrement dans l'importance des *Crédits* destinés à faciliter l'accession à la propriété; par les *Dispenses d'apport* et l'institution de *Subventions* nouvelles en vue de favoriser cette accession.

(1) Voir F. Le Picard, op. cit.

(2) Voir infra, ch. V.

Crédits. — Rien ne fera mieux apparaître l'augmentation considérable des crédits spécialement destinés à faciliter l'accession à la propriété (Crédit Immobilier), par rapport aux crédits alloués aux autres organismes, que les chiffres mêmes de l'art. 4 de la loi du 13 juillet 1928 :

Le montant des avances aux Offices Publics, aux Sociétés et Fondations d'Habitations à Bon Marché prévues par l'art. 23 de la loi du 5 décembre 1922, modifié par l'art. 154 de la loi de finances du 27 décembre 1927, (montant qui s'élevait alors à 862.506.600 francs) est porté à 1.142.506.600 francs, soit une augmentation de 280 millions.

Le montant des avances aux sociétés de crédit immobilier prévues par l'art. 28 de la loi du 5 décembre 1922 modifié par l'art. 154 de la loi de finances du 27 décembre 1927 (montant qui s'élevait alors à 802.244.950 francs) est porté à 1.222.244.950 francs, soit une augmentation de 420 millions.

De plus ce montant sera augmenté, pour chacune des années 1930, 1, 2 et 1933 de 140 millions, en ce qui concerne les avances de l'art. 23, et de 210 millions en ce qui concerne les avances de l'art. 28.

Les préférences du législateur pour le Crédit Immobilier, favorisant la vulgarisation de la propriété, sont des plus évidentes. Cette tendance apparaît encore nettement

dans les articles 64 et 65 de la récente *loi du 30 mars 1929* (1) ainsi conçus :

Art. 64. — Sur la somme de 300 millions affectée par l'art. 28 de la loi du 13 juillet 1928 aux prêts consentis par l'Etat pour la construction, en 1928 et 1929, de logements à *loyers moyens*, il pourra être prélevé 250 millions pour être reportés sur le montant des avances aux sociétés de *crédit immobilier*. En conséquence le montant des dites avances, fixé à 1.222.244.950 francs par l'art. 4, 2^e alinéa, de la loi du 13 juillet 1928; pourra être porté à : 1.472.244.950 francs...

Art. 65. — Le montant des avances aux Offices Publics, aux Sociétés et Fondations d'habitations à bon marché, prévues par l'art. 23 de la loi du 5 décembre 1922, modifié par l'art 154 de la loi de Finances du 27 décembre 1927, qui avait été fixé à : 1.142.506.600 francs par l'art. 4 de la loi du 13 juillet 1928, est porté à 1.392.506.600 frs...

L'augmentation a bien été parallèle pour les deux genres d'organisme (250 millions pour le Crédit Immobilier, 250 millions pour les autres) mais il faut remarquer que le surplus des avances affectées au Crédit Immobilier est enlevé aux logements à loyers moyens, par un virement d'une somme inemployée pour ces logements, peu actifs et encore à peine « au point ».

C'est que l'accession à la propriété s'est montrée, au

(1) Portant ouverture et annulation de crédits pour 1928.

contraire, d'une très grande activité : 400 millions lui étaient attribués pour 1929; dès le 1^{er} mars elle demandait 1 milliard 200 millions; avec un supplément de 250 millions, elle n'obtient guère que la moitié de sa demande.

D'ailleurs, pour faciliter l'absorption de cette masse de nouveaux crédits, le pouvoir d'emprunt des sociétés de crédit immobilier, tel qu'il résultait de la loi du 5 décembre 1922, est considérablement élargi par l'art. 9 de la loi nouvelle (1).

Dispenses d'apport. — Voici l'une des principales originalités de la loi Loucheur, en vue de favoriser la vulgarisation de la propriété. Jusqu'alors, sous le régime de la loi du 5 décembre 1922, les personnes qui empruntaient aux sociétés de crédit immobilier et aux autres organismes, devaient faire un apport personnel égal au cinquième, au moins, du prix de la maison qu'ils désiraient. Ainsi le particulier qui empruntait pour acquérir une maison de 32.000 francs devait avoir déjà au moins 6.400 francs, de sorte que l'organisme prêteur n'avait à lui avancer que 32.000 moins 6.400, soit 25.600 francs.

Nous avons déjà eu occasion de parler de cet effort personnel exigé par la loi de 1922 (2); nous avons montré son importance au point de vue de l'éducation de la mentalité du futur propriétaire, et comme preuve d'un goût de l'épargne déjà acquis chez l'emprunteur. C'est là un

(1) Voir *infra*, chapitre V.

(2) Voir *supra*, ch. I, § 3.

point de vue qui méritait d'être signalé. Il s'inspirait de considérations psychologiques. Le système nouveau inauguré par la loi de 1928 s'inspire plutôt des nécessités pratiques :

La justification de la possession du 5^e, était en effet, un obstacle sérieux pour le travailleur modeste qui voulait acquérir une maison; un obstacle plus sérieux encore, souvent infranchissable, pour la famille nombreuse.

A l'égard de celle-ci, on réclamait depuis longtemps la dispense de tout apport, et même une subvention, un don de l'Etat : c'était d'une bonne politique, car la propriété ne doit pas être offerte en prime aux familles sans enfants.

La loi du 9 décembre 1927 (art. 43) marque une première étape de cette politique en réduisant du 5^e au 10^e l'apport personnel du chef de famille ayant quatre enfants à sa charge, ainsi que celui du pensionné à 50 % de la loi du 31 mars 1919.

La loi du 19 mars 1928 étendit, comme nous l'avons vu, cette réduction de moitié aux invalides du travail à 50 %.

Pour faciliter l'accession à la propriété du logement ou de la maison, l'art. 10 de la loi Loucheur étend largement ce régime de réductions d'apport, et prévoit même pour certaines personnes la dispense de tout apport.

Le système établi est réglé par le tableau suivant : (1)

(1) Voir commentaires de la loi de 1928. Circ. 9, p. 39 et suiv.

EMPRUNTEURS	APPORT EXIGÉ
1°) Toute personne ne rentrant dans aucune des catégories suivantes	4.000 Frs
2°) Pensionnés de la loi du 31 mars 1919 ou invalides du travail ayant un taux d'invalidité de 25 à 49 %, sans enfant	2.000 Frs
3°) Particuliers ayant un enfant de moins de 18 ans, ou pupille de la Nation, à leur charge	2.000 Frs
4°) Artisans dans les communes rurales, même sans enfant	2.000 Frs
5°) Pensionnés de la loi du 31 mars 1919, ou invalides du travail ayant un taux d'invalidité de 25 à 49 %, avec un enfant de moins de 18 ans, ou pupille de la nation, à leur charge	1.000 Frs
6°) Pensionnés de la loi du 31 mars 1919, ou invalides du travail, ayant un taux d'invalidité de 25 à 49 % artisans dans les communes rurales	1.000 Frs
7°) Pensionnés et invalides du travail d'au moins 50 %; veuves de guerre non remariées, mères de famille; particuliers ayant deux enfants de moins de 18 ans, ou pupilles de la Nation, à leur charge.	aucun apport n'est exigé.

Ainsi l'art. 10, au lieu d'un apport personnel variant suivant l'importance du prêt, prévoit un apport fixe déterminé suivant la situation personnelle de l'emprunteur. Il va de soi que celui-ci peut apporter une contribution plus importante si ses ressources le lui permettent. A ce sujet il faut signaler la très heureuse initiative prise par certains patrons qui, desirant de voir leurs ouvriers devenir propriétaires, ont décidé de leur attribuer une somme en capital, pour diminuer l'importance du prêt à contracter par l'ouvrier.

La dispense d'apport est la limite des faveurs de l'art. 10; au-delà, pour les personnes dont la situation est encore plus digne d'intérêt, commence le système des subventions instauré par l'art 11.

Non seulement l'emprunteur n'a point à contribuer personnellement à la dépense de construction, mais encore il reçoit de l'Etat une somme qui vient alléger cette dépense.

On voit par là quel régime libéral la loi Loucheur a inauguré en vue de favoriser l'accession à la petite propriété.

Subventions. — La loi de 1922 (art. 38 et 39) avait déjà établi un système de subventions des communes et de l'Etat en vue de faciliter le logement des familles nombreuses (1); mais, il faut bien insister sur ce point, qui

(1) La loi de 1928 les maintient en partie, en réduisant le total à 25 millions par an. (art. 12).

montre bien la différence des tendances qui animent les deux lois, ces subventions sont affectées aux maisons exclusivement destinées à la *location* simple : les subvention établies par l'art 11 de la loi de 1928, au contraire, ont pour but exclusif de favoriser la construction (1) de logements devant devenir la *propriété* de leurs destinataires. Elles s'appliquent bien, comme les premières aux familles nombreuses, mais la loi nouvelle assimile en outre à celles-ci les pensionnés de la loi du 31 mars 1919 et les invalides du travail, à partir d'un certain taux d'invalidité (60 %).

Le tableau ci-après, qui indique les bénéficiaires des subventions et le montant de celles-ci fera comprendre exactement la portée de l'art. 11 :

(1) Elles ne sont pas accordées en effet pour l'*acquisition* de maisons construites antérieurement à la demande de subvention.

BÉNÉFICIAIRES	MONTANT DE LA SUBVENTION
Pensionnés de la loi du 31 mars 1919 et invalides du travail à 60 %	5.000 Frs
Familles de 3 enfants de moins de 18 ans, ou pupilles de la Nation, à leur charge.	5.000 Frs
Pensionnés et invalides du travail à 70 %	7.500 Frs
Familles de 4 enfants de moins de 18 ans, ou pupilles de la Nation, à leur charge	7.500 Frs.
Pensionnés et invalides du travail à 80 %	10.000 Frs
Familles de 5 enfants de moins de 18 ans ou pupilles de la Nation, à leur charge	10.000 Frs
Pensionnés et invalides du travail à 90 %	12.500 Frs.
Familles de six enfants de moins de 18 ans, ou pupilles de la Nation, à leur charge	12.500 Frs
Pensionnés de la loi du 31 mars 1919, et invalides du travail, à 100 %	15.000 Frs
Familles de 7 enfants de moins de 18 ans, ou pupilles de la Nation, à leur charge	15.000 Frs
Toutes personnes ayant un nombre d'enfants supérieur, ou un taux d'invalidité plus élevé	15.000 Frs

Autrement dit, la subvention, ne peut dans aucun cas dépasser 15.000 frs; on ne peut faire état à la fois de l'invalidité et du nombre d'enfants pour en déterminer le montant; on applique cela va s'en dire, le taux le plus favorable.

Il faut bien le noter, ces subventions nouvelles diffèrent profondément des avances ou prêts de l'Etat; elles ressemblent plutôt aux *primes* accordées en Belgique par l'Etat et par les Provinces; *ce sont des dons faits en vue de favoriser le développement de la propriété individuelle*. Elles sont définitivement acquises aux intéressés; elles ne sont pas remboursables, sauf dans les cas où les bénéficiaires ne se conformeraient pas à certaines prescriptions légales, qui seront ultérieurement indiquées (1), et dont la légitimité paraîtra d'ailleurs évidente. On aperçoit aisément combien l'accèsion à la propriété est facilitée par le jeu de ces subventions généreuses. Un exemple suffit pour le montrer : (2)

Voici un chef de famille de 5 enfants de moins de 18 ans à sa charge, qui veut se faire construire une maison individuelle; pour l'achat du terrain et la construction 32.000 francs lui sont nécessaires. Il se propose de s'adresser à une société de crédit immobilier. Sa situation de

(1) V. infra, page 103 (art. 15 et 18 : restrictions aux ventes et locations).

(2) Cf. circulaire N° 9 du Ministre du Travail, p. 57.

Cet exemple vaut pour juillet 1928. Les 32.000 frs seraient très insuffisants actuellement. Les maxima légaux ont été aussi relevés (v. infra IV).

famille lui donne droit à une subvention de 10.000 frs qui sera remise, pour lui, à la société de crédit immobilier. Il lui suffira donc d'emprunter : 32.000 moins 10.000, soit 22.000 frs, pour devenir *immédiatement propriétaire* (1).

Ce système libéral de subventions, merveilleux encouragement à la construction et à la vulgarisation de la propriété, n'a qu'un inconvénient, c'est d'être très onéreux pour l'Etat : avant la loi de 1928, le montant maximum des subventions, afférent seulement à celles de l'art. 59 de la loi de 1922, était de 234 millions. L'article 12 de la loi nouvelle a porté le montant total des crédits d'engagements (ouverts au titre des subventions) depuis 1925 jusqu'au 31 décembre 1933, à 1 milliard 9 millions de francs : ce qui constitue une augmentation de 775 millions.

Voilà quels gros sacrifices a dû consentir l'Etat, pour faire face aux subventions inaugurées par la loi Loucheur.

Restriction des ventes et locations. — Il est normal que le législateur, qui attribue ainsi à certaines personnes des encouragements purement gratuits pour les inciter à devenir propriétaires, prenne des précautions pour que ses sacrifices ne soient pas vains; ce qui ne manquerait pas de se produire, si, au lendemain même de l'accession à la propriété, l'intéressé pouvait aliéner son immeuble et conserver l'avantage d'une subvention qui se trouverait détournée de son but.

(1) ...le prêt sera consenti par la Société de C. I. si le bénéficiaire remplit les conditions qu'elle juge utiles. Il est majoré du coût de l'assurance sur la vie.

Aussi, l'interdiction de la cession, édictée par l'art. 15 de la loi, a-t-elle été introduite, comme corollaire des subventions de l'art. 11 : Pendant les 25 ans qui suivent l'accession à la propriété, la vente de la maison ne peut se faire qu'à des personnes remplissant les conditions voulues pour obtenir la subvention, et qu'après acceptation du cessionnaire par le Comité de Patronage des habitations à bon marché et de la prévoyance sociale.

On le voit, la vente n'est pas interdite d'une façon absolue, elle est seulement réglementée : on ne pouvait songer à supprimer toute cession, car le propriétaire peut se trouver dans une situation qui l'oblige à se défaire de son logement (1). Au bout de 25 ans, du reste, le propriétaire peut disposer librement de son habitation : il faut en effet que le droit de propriété individuelle soit complet, avec tous ses attributs, tous ses avantages, pour qu'il soit vraiment attirant et ait toute sa valeur sociale.

L'article 18 de la loi complète l'art. 15 et est rédigé dans le même esprit. Il interdit pendant 10 ans toute location, partielle ou totale, d'une maison acquise à l'aide d'une subvention de l'Etat, à moins d'une autorisation tout à fait exceptionnelle donnée par le Comité de Patronage des habitations à bon marché et de la prévoyance sociale (2).

(1) Départ fortuit, changement de situation entraînant changement de résidence, avancement des fonctionnaires, perte d'argent,...

(2) De plus, après ces 10 ans, le prix de location ne pourra, jusqu'à complet remboursement des prêts qui ont pu être consentis par l'Etat, être supérieur aux maxima fixés par la loi de 1922 (art. 2).

En cas de cession ou de location faites au mépris des prescriptions de la loi (art. 15 et 18), ou nonobstant la non acceptation par le Comité de Patronage des habitations à bon marché, il y a lieu au remboursement de la subvention accordée : le propriétaire fautif sera tenu de restituer intégralement l'encouragement gratuit dont il aura bénéficié au moment de la construction.

Tel est l'ensemble cohérent des mesures prises par la loi Loucheur en vue de favoriser l'accession à la propriété.

III

La propriété rurale.

Il nous reste maintenant à parler des dispositions de cette loi intéressant spécialement les agriculteurs.

De même, en effet, que la loi Ribot de 1908 s'était intéressée à la petite propriété rurale, pour s'efforcer d'enrayer le dépeuplement des campagnes (1), de même la loi Loucheur consacre tout un chapitre aux constructions rurales (T. I^{er}, ch. IV, moins l'art. 22).

Nous l'avons dit, l'idée maîtresse de la loi est de favoriser l'accession à la propriété par des facilités ou des avantages nouveaux donnés aux emprunteurs : elle en accorde notamment aux agriculteurs et travailleurs ruraux, à qui une importante partie des crédits est réservée : la

(1) V. *supra*, ch. III.

loi du 13 juillet 1928 (art. 19) stipule expressément que le programme annuel de constructions rurales aura pour son exécution un *droit de priorité* sur le 1/3^e des crédits affectés aux habitations à bon marché.

Mais, pour les campagnes, la situation n'est pas la même que dans les villes; alors que dans celles-ci le surpeuplement entraîne l'obligation de construire des maisons nouvelles, le dépeuplement des campagnes, au contraire, provenant pour une grande part du manque de confort des habitations rurales, commande plutôt la remise en état des fermes mal aménagées ou non entretenues (1). Aussi l'art. 20, alinéa 1^{er}, de la loi dispose-t-il qu'à concurrence de 25.000 frs par habitation, les prêts accordés pourront être affectés aux grosses *réparations*, à l'aménagement et à l'assainissement des locaux existants. Cette disposition touche particulièrement les sociétés de crédit immobilier; alors qu'elles sont considérées comme ne pouvant consentir des prêts individuels pour la réparation, l'aménagement ou l'assainissement des maisons existantes (puisque leur rôle est de favoriser l'*accession* à la propriété), l'art. 20 les autorise spécialement à en faire pour les habitations rurales, en limitant à 25.000 frs le maximum des prêts qui peuvent être accordés pour cet objet.

(1) Le logement des « valets de ferme », en particulier, très défectueux dans certaines régions, a besoin d'être amélioré, si l'on veut vraiment remédier à la pénurie d'ouvriers agricoles. Voir à ce sujet la loi votée en août 1929 sur les logements ruraux.

Dans le cas d'application de cet alinéa 1^{er}, de l'art. 20, c'est-à-dire dans le cas où des opérations de *réparations*, *aménagements*, ou assainissement seront à effectuer, il sera accordé des subventions aux ouvriers agricoles, propriétaires, petits exploitants, ou artisans ruraux, remplissant les conditions fixées à l'art. 11 (1).

C'est là l'innovation la plus importante de la loi en ce qui concerne les constructions rurales, et il faut bien le dire, c'est une exception au principe que *les subventions* de l'art. 11 sont réservées à *la construction* et ont pour but de favoriser l'accession de la propriété, puisqu'en l'espèce il s'agit de locaux existants et devenus déjà la propriété de leurs occupants. Bien entendu, ce régime de subventions pour réparations ne concerne que les seules constructions rurales. Du reste, le montant des subventions est réduit « dans la proportion existant entre la valeur des réparations effectuées et la valeur totale de l'immeuble remis en état d'habitation » (2).

Enfin, dernière mesure importante, pour l'application de ces articles 19 et 20, les caisses régionales de crédit agricole mutuel régies par la loi du 5 août 1920, sont assimilées aux sociétés de crédit immobilier (art. 21) (3).

(1) V. supra, p. 100.

(2) Notons, qu'après les travaux, l'habitation aménagée ne doit pas avoir une valeur supérieure aux maxima légaux. Sinon l'on sortirait du cadre de la législation des H. B. M.

(3) En application de l'art. 21, alinéa 2, de la loi du 13 juillet 1928, le décret du 20 octobre 1928 règle les formalités à accomplir par les Caisses de Crédit Agricole pour obtenir des avances de l'Etat.

C'est dire, vu l'importance de celles-ci depuis la loi Loucheur, que les caisses de crédit agricole sont à même de jouer un rôle de premier plan dans l'application à l'agriculture de la loi nouvelle : si un sérieux effort de vulgarisation en est fait dans les campagnes, ses dispositions, passant dans la pratique, pourront contribuer efficacement à la disparition du taudis rural, et au retour si désirable à la terre.

Faisant suite à la loi Loucheur, d'autres textes, décrets et circulaires, sont venus régler des détails de son application. (V. Circulaire ministérielle n° 9, commentaires de la loi de 1928).

Nous citerons la loi de finances du 30 décembre 1928 dont l'art. 25 réduit de moitié, pour les maisons destinées uniquement à l'habitation, le droit de mutation à titre onéreux de biens immeubles, à condition 1° que l'acte constatant l'acquisition soit enregistré avant le 1^{er} juillet 1931, et 2° que les constructions soient achevées dans les deux ans suivant la date de l'acte.

Par ailleurs, l'article 122 de cette même loi établit une réforme dans une question très importante en pratique, et qui va nous retenir quelques instants, celle des maxima de valeur locative des habitations à bon marché.

IV

*Le relèvement des maxima de valeur locative
des habitations à bon marché.*

Cette question des *maxima* intéresse vivement la vulgarisation de la propriété individuelle : le nombre et les catégories de personnes susceptibles d'accéder à la propriété varient suivant le niveau fixé pour le prix maximum des maisons à bon marché; si ce prix est trop élevé la législation peut encourir le reproche d'être « faite pour les classes riches »; si l'on adopte un niveau assez bas (pas trop cependant, car un minimum d'espace et de confortable est nécessaire dans une maison pour la rendre hygiénique et attrayante) la législation peut vraiment atteindre les classes populaires, qui forment la masse et dont le sort a le plus besoin d'être amélioré; elle peut toucher « les travailleurs vivant principalement de leur salaire », catégorie qui est spécialement intéressante; elle peut enfin réaliser vraiment une sorte de « crédit foncier du pauvre ».

On sait, de plus, que certains avantages concédés par la loi en vue de l'accession à la propriété cesseraient de plein droit, si les maisons à « bon marché » perdaient leur caractère en acquérant une valeur supérieure aux maxima légaux, ou si le taux des loyers dépassait les maxima prévus.

Si cette éventualité se réalisait, elle entraînerait d'abord la cessation de l'exemption temporaire de la contribution foncière, puis l'exigibilité immédiate de l'avance consentie pour la construction, et enfin, le cas échéant, le retrait de la contribution.

On voit par là l'importance des maxima du point de vue de la vulgarisation de la propriété.

Ces maxima, le législateur a dû, tout récemment les adapter aux nouvelles conditions économiques. La hausse énorme des prix de toutes choses, depuis la guerre, gênait considérablement l'action des organismes d'habitations à bon marché : nous l'avons dit, en effet, les avantages concédés par la législation ne s'appliquent qu'aux maisons dont la valeur locative ne dépasse pas les maxima fixés primitivement par l'art. 2 de la loi du 5 décembre 1922 :

Or, avec la hausse continuelle des prix de construction, ces maxima devinrent peu à peu insuffisants : la loi du 13 juillet 1925 les modifia légèrement dans son art. 321.

Les maxima furent alors fixés au niveau suivant : (1) (Nous prenons comme exemple un logement comprenant 3 pièces habitables ou plus, de 9 mètres superficiels au moins, avec cuisine et water-closets et ayant une superficie totale d'habitation entre les murs et cloisons d'au moins 45 mètres carrés).

(1) V. infra. Loi du 30 décembre 1928, article 122 et loi du 30 mars 1929, art. 68.

1°) Immeuble *non* situé dans la Ville de Paris ou sa banlieue telle qu'elle est définie au n° 2 :

A. *Prix maximum des loyers* (qui ne doit pas être dépassé pour que l'habitation soit dite à bon marché).

1092 frs, s'il s'agit d'une maison *collective*.

1310 frs — — — *individuelle*.

B. *Prix maximum de construction* :

32.750 frs (pour une maison individuelle).

2°) Immeuble situé dans les régions libérées, ou à Paris et dans la banlieue de la ville de Paris (dans un rayon de 30 kilomètres à compter du point de départ du kilométrage des routes nationales) :

A. *Prix maximum de loyer* :

1310 frs, s'il s'agit d'une maison *collective*.

1572 frs, — — — *individuelle*.

B. *Prix maximum de construction* :

39.300 frs (pour une maison individuelle).

Les chiffres ci-dessus sont augmentés en ce qui concerne les loyers, d'un *cinquième* par pièce supplémentaire de 9 mètres superficiels au moins, si la maison est louée à une famille de six personnes au moins, dont 4 enfants au-dessous de 16 ans.

Les maisons *individuelles* dont la valeur locative ne dépasse pas de plus d'un *cinquième* les chiffres déter-

minés pour les logements *collectifs* bénéficient comme eux des avantages de la loi. Leur valeur locative est fixée à 4 % du prix *réel* de revient de l'immeuble (dans ce prix de revient, la valeur du terrain n'est comprise que pour la portion afférente à la surface couverte ou entourée par la construction).

Ces conditions durèrent, à peu près inchangées, jusqu'à la fin de 1928. Quant parut la loi Loucheur, la situation était la suivante :

Une maison normale de 4 pièces ne devait pas coûter plus de 32.000 frs; et elle était faisable à ce prix. On trouvait le terrain nécessaire (3 à 400 mètres) pour 5 ou 6.000 francs, soit au total 38.000 francs au plus. Supposons qu'une famille de trois enfants veuille obtenir dans ces conditions la maison dont nous parlons : touchant une subvention de 5.000 frs de l'Etat elle n'a à emprunter que 33.000 frs.

Si l'on ajoute l'assurance-décès imposée (10 % soit 3.300 frs), plus les droits et frais, environ 2.200 frs, on arrive à un prêt total de 38.500 frs. Une somme prêtée à 2 ½ % se rembourse en 25 ans par 5,42 % : la famille devient ainsi *propriétaire* en remboursant 1.800 frs par an, ce qui suppose des ressources d'environ 12.000 frs par an.

Mais, fin 1928, vint la spéculation, et la hausse des terrains, accaparés par des lotisseurs avisés. La hausse des prix de construction vint s'y ajouter, conséquence de

la stabilisation, et de l'adaptation lente, retardée, mais progressive des prix intérieurs au niveau des prix mondiaux : actuellement, la maison ouvrière allemande vaut 10.000 marks, l'anglaise 600 livres, soit 60 à 72.000 de nos francs.

Ainsi, de 32.000 frs, la maison normale de 4 pièces est passée peu à peu à 40.000 frs, soit une hausse de 8.000 frs; sur le terrain correspondant 4.000 frs de hausse environ; augmentations parallèles des assurances, droits et frais, qui sont à tant pour cent. En voilà pour 12.000 frs... 14.000 frs de plus. Voici l'acquéreur éventuel acculé à des emprunts de 50.000 frs et plus, soit près de trois mille francs d'annuités remboursables. Voilà qui n'est pas fait pour faciliter l'accession à la petite propriété... !

Devant une telle hausse, effective, et sans remèdes vraiment efficaces, il a bien fallu toucher aux maxima... (1).

L'art. 122 de la loi de finances du 30 décembre 1928, dont nous avons énoncé plus haut les dispositions en matière fiscale (art. 25), majore de $1/6^e$ les maxima prévus pour la construction d'habitations à bon marché, sous certaines conditions d'ordre technique : la surface de la cuisine doit être de 12 m² pour les logements d'une pièce; de 15 m² pour ceux de 2 pièces, et de 18 m² pour ceux de trois pièces et au-dessus (2). (v. infra annexe III).

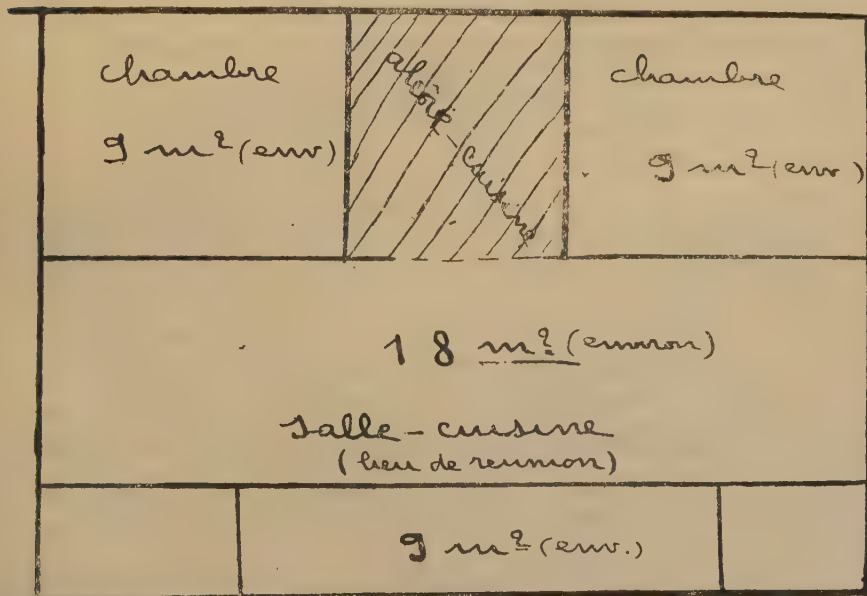
(1) Etablis en 1922, ils étaient devenus en 1928 inférieurs, à la parité, de 40 à 50 %, à ce qu'ils représentaient au début.

(2) Dans les surfaces ci-dessus peut être comprise une petite alcove de 3 à 6 m² où seront disposés les appareils de cuisine et de lessive. Cette réforme a été amenée par la considération suivante : pour les

Le résultat pratique de cette loi est que le maximum de prix de revient, d'une maison individuelle comprenant 3 pièces habitables et une cuisine salle-commune, est porté à 38.220 frs. Mais ce n'est là qu'une réforme restreinte, une mesure technique, sans grande importance au point de vue financier, puisque la majoration de $1/6^e$ des maxima est compensée par l'agrandissement des dimensions.

familles ouvrières, la cuisine est la grande salle de réunion, le lieu où l'on mange, où les enfants travaillent; les chambres ne sont utilisées que pour le repos; on tient à ce que cette cuisine soit grande, et qu'il y ait un réduit pour isoler la cuisinière proprement dite.

La disposition nouvelle est la suivante :



Le maintien des maxima aux niveaux antérieurs malgré la hausse constante des prix de construction (1), n'en fut pas moins gênant pour les organismes d'habitations à bon marché. Il fut bientôt impossible de trouver des entrepreneurs pour construire des immeubles convenables en se tenant en deçà des limites légales (2).

Qu'arriva-t-il ? On tourna la loi. Les acquéreurs éventuels furent priés de verser au préalable le supplément nécessaire pour couvrir la différence entre le maximum légal et le prix réel de la construction; effort bien gros pour un individu de peu de ressources, effort trop gros dans bien des cas, et susceptible d'entraver de nombreuses accessions à la propriété.

Pour remédier à ces procédés abusifs et illégaux, M. Denais, député, déposa en mars 1929 un amendement en vue de relever les maxima de valeur locative des habitations à bon marché. Le Parlement ne voulut pas laisser sans suite les nombreux vœux qui avaient été formulés à ce sujet. C'est un amendement de MM. Grinda et Pernot qui a été finalement adopté par la Chambre dans sa séance du 23 mars. Il est passé sans discussion au Sénat et est devenu l'art. 68 de la loi du 30 mars 1929, ainsi conçu : « Les maxima de valeur locative prévus par

(1) De juillet à décembre 1928, les prix des matériaux ont augmenté en moyenne de 10 % (v. J. Officiel, p. 3794, Luquet, député).

(2) Les maxima ont ceci de bon, qu'ils limitent les exigences des entrepreneurs. Il est nécessaire d'en « freiner » le relèvement car l'expérience l'a prouvé souvent, chaque relèvement légal déclenche la hausse automatique des devis, et le nouveau maximum devient bientôt, pour une construction identique, le minimum nouveau !...

l'art. 2 de la loi du 5 décembre 1922 peuvent être *relevés*, à titre exceptionnel et dans certaines localités, par un décret pris sur la proposition du Ministre du Travail et du Ministre des Finances, après avis favorable du *Comité permanent* du Conseil Supérieur des habitations à bon marché.

Les maxima ainsi fixés par décret ne pourront être modifiés à nouveau avant l'expiration d'un délai *d'un an*. Ils ne s'appliqueront qu'aux maisons mises en constructions postérieurement à leur fixation... En *aucun cas*, les maxima, ne pourront dépasser les maxima prévus par l'art. 2 de la loi du 5 décembre 1922 augmentés *d'un quart*.

Lorsque les maisons construites en application de la loi du 13 juillet 1928 cesseront de bénéficier de l'exonération d'impôt foncier et des taxes spéciales prévues par les articles 17 et 33 de la dite loi, les loyers pourront être *majorés* d'une somme correspondant à la charge résultant des dits impôts... »

Ainsi, les maxima peuvent désormais être relevés, de 25 % au plus, par des décrets concernant des régions particulières. Une fois relevés, ils ne peuvent plus être modifiés avant un an. Il n'y a plus qu'à attendre ces décrets, dont la nécessité se fait surtout sentir dans certaines grandes villes (1).

L'on remarquera, par ailleurs l'intérêt du dernier ali-

(1) 3 décrets sont déjà parus, un pour *Paris* et sa banlieue, un autre pour la ville de *Lyon*, un 3^e pour l'Algérie (v. *infra* annexe I).

née citée, qui permettra, pour les maisons en question, de *majorer* les loyers d'une somme correspondant à la charge des dits impôts : cette disposition facilitera grandement l'équilibre financier de nombreux projets (1).

*

* *

Avant d'exposer les résultats obtenus par la loi Loucheur, il nous paraît indispensable dans cette étude sur la vulgarisation de la propriété, de faire une place spéciale aux sociétés de crédit immobilier qui en sont les organes actifs : la loi du 13 juillet 1928 leur attribue un rôle prédominant; comment s'en étonner, puisque tout en s'efforçant de résoudre la crise de l'habitation, elle vise surtout à développer la propriété individuelle ?...

(1) Cette loi récente du 30 mars 1929 contient également des dispositions financières dont nous avons parlé plus haut. V. *supra*, p. 94.

CHAPITRE V

Le Crédit Immobilier (1).

I. Caractères généraux et historique. — II. Rôle et fonctionnement. — III. La Loi Loucheur et le Crédit Immobilier.

I

Caractères généraux et historique

Créées par la loi Ribot du 10 avril 1908 (2) les sociétés de crédit immobilier ont pour mission spéciale de faciliter l'accession des travailleurs à la petite propriété urbaine ou rurale; elles leur consentent à un taux d'intérêt très réduit, et avec de larges facilités de paiement l'avance des fonds qui leur sont nécessaires pour acquérir un jardin, un petit champ, ou une maison familiale.

Cette mission leur est spéciale, disons-nous; elle leur est même presque exclusive, pourrait-on dire. Des trois types essentiels d'organismes établis par la législation française, en effet, les sociétés de crédit immobilier sont les seuls à s'occuper exclusivement de l'accession à la propriété individuelle.

(1) V. loi 5-12-22, art. 19 et suiv. Traité des sociétés de C. I., par Lardeur-Becquerel, Charles Pranard et Henris Sérís. R. Ducrocq, op. cit., chap. 7. M. Hopé, op. cit., p. 80 et suiv.

(2) V. supra, ch. III.

Certes, les sociétés d'habitations à bon marché (1), anonymes ou coopératives, peuvent faciliter à leurs clients ou à leurs sociétaires l'accession à la propriété; en outre, les travaux préparatoires de la loi de 1912, qui crée les Offices Publics permettent de croire qu'il en est de même pour ces organismes, sauf lorsqu'il s'agit de la construction ou de la gestion des habitations pour familles nombreuses. Mais, en fait, le but que ces institutions ont poursuivi, jusqu'ici, consiste principalement à multiplier les habitations économiques et salubres, à affranchir le travailleur et sa famille du taudis, sans se préoccuper de le rendre propriétaire. Cette dernière tâche a été confiée aux sociétés de Crédit Immobilier, qui, par contre, ne construisent, n'acquièrent et ne gèrent aucun immeuble.

Il y a là deux législations bien distinctes agissant dans deux domaines différents, bien que parallèles, et qui semblent se rencontrer et se lier intimement dans la loi du 13 juillet 1928, comme si la présence de l'une était indispensable au bon fonctionnement de l'autre : il semble bien certain que c'est le mécanisme de la loi Ribot de 1908 qui a répondu le mieux aux désirs des travailleurs français, et a donné le plus d'essor à l'œuvre sociale commune des habitations à bon marché; les sociétés de crédit immobilier ont « entraîné » semble-t-il, les autres

(1) Créées par les lois du 30-11-1894 et 12-4-1906.

organismes. Ceci est tout à l'honneur de la vulgarisation de la propriété et montre quels espoirs on peut fonder sur elle.

Pourtant ses débuts furent assez difficiles, et son développement très lent. Il ne fut guère sensible qu'à partir de 1913. La guerre a naturellement suspendu cet essor, et, en 1920, on ne comptait guère encore que 84 sociétés de crédit immobilier ayant reçu seulement à cette date 45 millions d'avances. M. Georges RISLER écrivait à ce sujet (1). « Il a fallu 15 ans pour que la loi Ribot commençât à être comme chez nous » ; mais il ajoutait aussitôt « dans tous les milieux où elle pénètre enfin, elle trouve le même accueil qu'auprès de ceux qui l'ont, les premiers, mise en application ».

Depuis 1920, et tout spécialement en 1921 on enregistre une marche ascendante très prononcée : dès 1922 il y avait 110 sociétés de crédit immobilier, ayant reçu en tout 120 millions d'avances de l'Etat.

Au 1^{er} mai 1928, à la veille de la loi Loucheur qui allait leur donner une impulsion nouvelle, elles étaient au nombre de 176, représentant un capital entièrement souscrit de 77.963.200 francs. Le montant total des prêts consentis par ces sociétés pendant la seule année 1927 a dépassé 500 millions de francs. Leur activité fut pourtant

(1) Rapp. du C. S. des H. B. M. au Président de la République pour 1922.

entravée un moment par la situation financière désastreuse de l'Etat, comme nous l'avons vu plus haut (1).

Avant de voir quel rôle prédominant leur a réservé la loi Loucheur, nous voudrions présenter le schéma de leur organisation et de leur fonctionnement (2).

II

Rôle et fonctionnement.

Comme leur nom le dit, les sociétés de crédit immobilier sont des institutions de *crédit*, spécialisées dans le crédit *immobilier* destiné aux habitations à bon marché et aux propriétés qui leur sont assimilées : dans ce but, elles consentent 1° des prêts hypothécaires aux particuliers, 2° des avances aux sociétés d'habitation à bon marché (3).

Formation. — D'après les dispositions de la loi du 5 décembre 1922, modifiée par celle du 10 avril 1925, les

(1) V. supra, ch. III.

(2) Nous renvoyons pour étude détaillée et approfondie des Sociétés de C. I. aux traités cités dans notre bibliographie et aux notices pratiques publiées par le ministère du travail.

(3) Elles ont aussi pour but de *propager la propriété*, avons-nous dit : en effet, qu'elles réalisent leur tâche directement, par voie de prêts individuels, ou indirectement par voie d'avances aux sociétés d'H. B. M., leur action en toutes circonstances aboutit à augmenter le nombre des propriétaires : voudraient-elles même faire autre chose que faciliter à leur clientèle l'accession à la propriété d'une maison, d'un jardin ou d'un champ, elles ne le pourraient pas.

sociétés de crédit immobilier ne peuvent revêtir qu'une seule forme : la forme *anonyme* simple, telle qu'elle est définie au titre II de la loi du 24 juillet 1867; les formalités de constitution présentent les particularités suivantes : les actes peuvent être établis sur papier libre et sont enregistrés gratis. Les actions émises sont dispensées du timbre. Les sociétés sont dispensées de toute patente et de l'impôt sur le revenu, à raison des sommes attribuées aux actions ou obligations.

Elles doivent être constituées au capital d'au moins cent mille frs., dont le 1/4 doit être versé à la constitution, Tout versement appelé sur les actions peut porter intérêt, au profit de la société, à raison de 7 % l'an et à compter de son exigibilité.

Les souscripteurs peuvent être des particuliers, ou des collectivités, comme des sociétés industrielles, par exemple. Leur but doit être purement philanthropique.

Lorsque les formalités de constitution sont accomplies, le président de la société doit solliciter *l'approbation* des statuts par le Ministre du Travail et de la Prévoyance Sociale. Cette demande, adressée, sans affranchissement, au Service des habitations à bon marché (1) du ministère du Travail, doit être accompagnée de 4 exemplaires des statuts, de la copie du procès-verbal de l'assemblée constitutive, et de la liste des membres du conseil d'adminis-

(1) Les statuts sont soumis, pour avis, au Ministre des Finances et au Comité Permanent du Conseil Supérieur des H. B. B.

tration. Cette approbation est de droit lorsque la société a adopté les statuts *types* (1), ce qui est bien préférable.

Pouvoir d'emprunt (2).

Les sommes restant dues par une société de crédit immobilier ne peuvent dépasser une somme totale déterminée par :

1° La moitié du capital restant à appeler.

2° Le montant des rentes, ou valeurs garanties par l'Etat, appartenant à la société et déposées à la Caisse des Dépôts et Consignations.

3° Les créances sur premières hypothèques, jusqu'à concurrence des 6/10^e au plus du prix d'achat ou de revient des immeubles affectés à leur garantie.

4° La réserve mathématique des polices d'assurances sur la vie pour lesquelles la société a fait l'avance des primes.

Toutefois les créances hypothécaires pourront être comprises pour 7/10^e (au lieu de 6/10^e) du prix de revient des immeubles hypothéqués, si la commune ou le département garantit le paiement des annuités correspondant à l'avance complémentaire d'un dixième, que la société aura ainsi reçue de l'Etat.

(1) V. les *statuts-modèles* des Sociétés de C. I., approuvés par décision du 20 nov. 1928, (Imprimerie Nationale, 466-J. 36. 173-28).

(2) Cf., art. 27 de la loi du 5/12/22. Voir plus loin les très importantes *modifications* apportées par la loi Loucheur.

Dans ces limites, qui, nous le verrons, ont été considérablement élargies par la loi Loucheur, les sociétés de crédit immobilier peuvent emprunter à l'Etat (à 2 %) des sommes qu'à leur tour elles prêtent à taux réduit (2,50 % depuis le décret du 31 août 1928) aux particuliers voulant acquérir une maison, ou aux sociétés d'habitations à bon marché.

Les prêts aux particuliers sont entourés de certaines garanties par la loi de 1922 : tout d'abord, la possession par l'emprunteur, au moment de la conclusion du prêt, du 1/5^e au moins du prix du terrain ou de la maison; cette condition est supprimée en partie par la loi du 13 juillet 1928, qui, nous l'avons vu, dispense de tout apport certains bénéficiaires.

Puis, la souscription par le particulier, à la caisse nationale d'assurances en cas de décès, d'un contrat à prime unique garantissant le paiement des annuités qui resteraient à échoir au moment de sa mort (le montant de cette prime peut être incorporé au prêt). Enfin le prêt est garanti par une hypothèque.

En consentant ainsi à des particuliers des prêts hypothécaires à taux réduit, les sociétés de crédit immobilier permettent aux travailleurs de devenir *immédiatement* propriétaires de leur maison ou de leur terrain, sans être obligés d'attendre une libération d'actions, souvent longue comme dans les sociétés coopératives d'habitation à bon marché : Les grandes facilités de paiement accordées au

débiteur lui permettent de s'acquitter sans qu'il ait à grever son budget familial d'une lourde charge.

Etant donné ces avantages, de plus en plus connus et appréciés, on comprend que les demandes des travailleurs s'adressent de préférence, et affluent sans cesse, aux sociétés de crédit immobilier. Mais, nous l'avons vu, les sociétés ne purent les satisfaire, pendant une période où elles ne recevaient plus d'avances suffisantes; certaines durent même ajourner l'examen des demandes. Il était bien décourageant de fermer ainsi aux travailleurs l'accès à la propriété, alors que beaucoup de sociétés, en prévision de ces nombreuses demandes, avaient procédé à des augmentations de leur capital social : nous l'avons dit, en effet, leur pouvoir d'emprunt auprès de l'Etat dépend pour la plus large part de ce capital.

La loi Loucheur du 13 juillet 1928, est venue porter remède à cet état de choses.

III

La loi Loucheur et le Crédit Immobilier.

Nous avons déjà montré (1) les innovations et les réformes nombreuses apportées par la loi Loucheur en faveur de l'accession à la petite propriété. Nous avons noté en particulier, *l'importance des crédits* que la loi

(1) V. chapitre III.

nouvelle affecte au « **Crédit Immobilier** », répondant ainsi à un besoin des plus urgents. Nous n'y reviendrons pas. Mais une autre mesure était devenue nécessaire, *l'augmentation du pouvoir d'emprunt* des sociétés de Crédit Immobilier, pour leur donner la possibilité de remplir le rôle si important qui leur est attribué par la loi nouvelle : celui de banque de crédit hypothécaire, chargée spécialement de consentir des prêts aux particuliers désireux d'acquérir ou de construire un logement; rôle qui est étendu aux dépens des deux autres catégories d'organismes : offices publics, et sociétés d'habitations à bon marché qui jouent plutôt désormais le rôle d'entrepreneurs. On s'explique ainsi, outre l'augmentation des avances aux sociétés de crédit immobilier, la modification de leur pouvoir d'emprunt réalisée par l'*art. 9* de la loi du 13 juillet 1928.

Le nouveau système est beaucoup plus libéral et plus clair que celui de l'*art. 27* de la loi du 5 décembre 1922 (1). Il ne tient plus compte, dans le calcul, des créances hypothécaires des Sociétés.

Désormais, les sommes restant dues par une société de crédit immobilier ne pourront dépasser la somme calculée comme suit :

- 1° Cinq fois la *moitié* du capital restant à appeler.
- 2° Cinq fois le montant des rentes, ou valeurs garan-

(1) Voir *supra*, section II.

ties par l'Etat, appartenant à la société et déposées à la Caisse des Dépôts et Consignations.

Le pouvoir d'emprunt ainsi déterminé, sera multiplié par *cinq*, quand un département, ou une commune aura garanti l'ensemble des emprunts de la société, jusqu'à concurrence de 20 % de leur montant, par 7,5 lorsque la garantie portera sur 30 % des emprunts, et par *dix* lorsqu'elle atteindra 40 %.

Une circulaire ministérielle du 2 octobre 1928 fait ressortir les avantages que cet article 9 procure aux sociétés de crédit immobilier et chiffre pour les différents cas possibles leur faculté d'emprunt (1).

Par ailleurs, art. 25, les sociétés de crédit immobilier peuvent être autorisées par décret à constituer des *Unions* en vue de réunir, par voie d'émission publique, ou par tout autre procédé, les capitaux leur permettant de réaliser les opérations prévues par la loi Loucheur. Les emprunts de ces unions bénéficient des mêmes exonérations fiscales que les emprunts réalisés par les sociétés elles-mêmes (2).

(1) V. circ. 9. Ministère du travail, page 167.

(2) Il ne faut pas confondre ces Unions avec « l'Union des Sociétés de C. I. de France et d'Algérie » constituée dès 1912, et régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, qui a pour objet de faciliter l'application de la législation sur la petite propriété, d'étendre l'action des Sociétés de C. I. existantes, de favoriser la création de nouvelles Sociétés, de les grouper, etc... Sous l'impulsion de son distingué et très dévoué Président, M. Georges Risler, cette Union a déjà obtenu, dans le domaine législatif, des résultats très importants.

Nul doute que cette dernière disposition, ajoutée aux autres plus importantes prises par la loi nouvelle, en faveur des sociétés de crédit immobilier, ne les aide à remplir aisément le rôle important qui leur est attribué par la loi du 13 juillet 1928. Organisées comme elles le sont actuellement, et dirigées par des philanthropes dévoués et prévoyants, les sociétés de crédit immobilier ne peuvent manquer d'accroître sans cesse leur développement et leur bienfaisante action, et de contribuer efficacement à l'application de la loi Loucheur. Par elles, la crise des logements peut être résolue d'une manière décisive; par elles aussi, les travailleurs sont mis à même de « conquérir les joies et la dignité que comporte la propriété ».

Déjà, d'heureux résultats, ont été obtenus par le « Crédit Immobilier ». Des réformes sont-elles à opérer dans ce domaine ? Sans doute, car il y a toujours des améliorations à apporter à une œuvre, quelle qu'elle soit.

Avant d'exposer ces résultats et d'envisager ces réformes, il nous paraît intéressant de donner quelques détails sur la situation et les résultats d'une société de crédit immobilier que nous sommes à même de connaître plus spécialement. Il sera possible, du reste, qu'en faisant cette étude particulière d'une société, apparaissent mieux les réformes de détail à apporter à la législation actuelle.

CHAPITRE VI

Le « Crédit Immobilier de l'Anjou et des Prévoyants de l'Avenir de Cholet ».

La société de crédit immobilier « Les Prévoyants de l'Avenir » de Cholet a été fondée le 3 octobre 1923 : (1) Son origine est donc relativement récente. Sa sphère d'action s'étendit tout d'abord sur le Maine-et-Loire et les départements limitrophes. L'extension de la société dans la partie sud de la Mayenne et principalement dans l'arrondissement de Château-Gontier (2), qui fit autrefois partie de l'Anjou, incita le conseil d'administration à en changer l'appellation, pour éviter ainsi les confusions qui s'établissaient souvent avec une autre société « Le Crédit Immobilier de Maine-et-Loire « Les Prévoyants de l'Avenir ». Depuis le 30 mai 1929 la dénomination de la société est la suivante : « Crédit Immobilier de l'Anjou et des Prévoyants de l'Avenir de Cholet ».

Le capital initial était de 100.000 francs (1/4 versé). Il a été porté à 1.000.000 de francs par des augmentations successives :

(1) Par MM. Guilleux et Routeau, qui en sont actuellement les actifs et très dévoués vice-président et comptable. Le président est M. A. Manceau, sénateur, (siège social, 7, Rue de Broon CHOLET).

(2) Création des Comités de Renazé et de Château-Gontier (60 demandes de prêts : 40 satisfaites actuellement).

200.000 francs le 11 avril 1925;

300.000 francs le 7 décembre 1925.

600.000 francs le 10 mai 1926.

700.000 francs le 8 février 1927.

800.000 francs le 27 mai 1927.

1.000.000 francs le 3 novembre 1927.

Actuellement, le capital social pourrait être aisément porté à un million et demi.

Les propriétaires des actions sont les suivants :

500.000 francs du capital social : Prévoyants de l'Avenir de Paris.

40.000 francs environ : Industriels et Commerçants Choletais.

25.000 francs : Caisse d'Epargne.

Le dividende des actions est fixé actuellement à 6 %.
Aucun apport n'a été fourni par le département de Maine-et-Loire ni par la Ville de Cholet.

Le complément du capital social est entièrement souscrit en actions de 500 francs par les emprunteurs intéressés, de sorte qu'il peut suivre facilement la progression de l'activité de la société et s'établir au niveau nécessaire pour que le pouvoir d'emprunt de celle-ci soit suffisant.

Actuellement, avec le système nouveau de la loi Loucheur, ce pouvoir d'emprunt atteint 37 millions 530.750 francs : en effet, le département de Maine-et-Loire et la ville de Cholet garantissent respectivement jusqu'à con-

currence de 20 % l'ensemble des emprunts de la société (soit 40 %) (voir art. 9, loi du 13 juillet 1928).

La situation financière de la société est la suivante : au 31 décembre 1928 le bilan se totalisait par près de 7 millions, à l'actif comme au passif, accusant ainsi par rapport à l'année précédente une augmentation de 65 %.

On note, par ailleurs, au 1^{er} octobre 1929 : avances de l'Etat : environ 10 millions:

Crédit novembre décembre sur l'Etat 800.000 francs

Crédit donation à recevoir 475.000 francs

Crédit sur l'Office National des Muti-

lés et Réformés, environ 125.000 francs

Réserves sociales au 31 décembre 1928 :

71.024 francs 56. Au 1^{er} octobre 1929 : plus de 100.000 fr.

Sommes dues à l'Etat en 1928, au 31 décembre :

4.282.800 fr., au 1^{er} octobre 1929, env. 9.500.000 francs.

Depuis la fondation de la société, les *demandes de prêts* qui lui ont été faites successivement, ont toutes été satisfaites dans l'année même où elles furent déposées :

En 1924, 23 demandes; en 1925, 24; 1926, 28; 1927, 32; 1928, 69; (70 demandes, un décédé).

En 1929, 350 demandes au 1^{er} septembre, 50 nouvelles demandes depuis cette date : 186 ont été satisfaites jusqu'ici en 1929; 90 sont admises, mais les prêts sont ajournés faute de fonds (si le collectif (1) qui aurait pû être

(1) (Projet portant ouverture et annulation de crédits pour 1929, déposé en juillet).

voté en juillet dernier l'avait été effectivement, ces 90 habitations à bon marché, dont le dossier est au point, auraient pu être commencées); 60 demandes sont par ailleurs en instance au Comité Départemental.

La surface couverte par les 69 immeubles construits en 1928 et les jardins y attenant est de plus de 25.000 mètres carrés.

Le prix des terrains est de 360.000 francs, et la valeur totale de construction est de 2.575.000 fr.

Le total des prêts faits aux constructeurs pour 1928 est de 2.400.000 francs, y compris les primes d'assurances dont le montant est de 260.000 francs et les frais d'actes qui se sont élevés à près de 150.000 francs.

Les 69 constructeurs ont justifié d'un avoir personnel de 560.000 francs en argent, terrains, matériaux ou travaux effectués, ou subventions diverses.

Au point de vue des professions et métiers, les prêts se sont répartis ainsi :

Employés de chemins de fer	4
Buraliste	1
Comptable et employés de commerce	6
Voyageurs de commerce	9
Ouvriers du bâtiment	4
Dactylographe	1
Cantonniers	3
Tisserands	3

Mineurs	2
Ouvriers en chaussures	2
Photographe	1
Electricien	1
Camionneurs	2
Facteurs	4
Cultivateurs	4
Cuisinière	1
Fonctionnaires de l'Etat	4
Fonctionnaire municipal	1
Gaziers	2
Jardiniers	2
Mareyeur	1
Artisans	11

En outre, cinq *ateliers* de petits artisans (tisserands, chaussonniers, bonnetiers), ont été construits à Cholet. On voit par ces chiffres combien l'artisanat se trouve favorisé par le Crédit Immobilier de Cholet.

Cette énumération montre par ailleurs à quel point il est inexact de reprocher aux sociétés de crédit immobilier d'avoir une clientèle de petits bourgeois. A tout le moins, elle nous montre que certaines sociétés savent résister à une telle tendance : la plupart des emprunteurs du crédit immobilier de Cholet appartiennent, on le voit, à la catégorie des salariés.

Parmi ces emprunteurs, onze étaient des mutilés et

réformés de guerre pour lequel l'Office National a versé la somme de 27.100 francs à titre de dixième.

L'office du Combattant a commencé à fonctionner vers la fin du premier trimestre de 1928 et a consenti des prêts analogues à ceux des mutilés à 17 emprunteurs et pour une somme de 71.700 francs; douze sociétaires avaient plus de trois enfants âgés de moins de seize ans, et le Conseil Général de Maine-et-Loire leur a attribué le dixième de leur construction, soit 32.576 francs 85 (1).

L'activité du Crédit Immobilier de Cholet ressort de la progression rapide de son capital et des prêts qu'il a consentis. On peut remarquer que la stagnation relative des années 1924-1925-1926 a fait place à une progression très nette en 1927-1928-1929. Cette progression semble due, en 1928 « aux nombreuses conférences faites par M. A. MANCEAU, sénateur, et M. L. ROLLAND, député, permettant la création de Comités Cantonaux qui sont pour la société de puissants auxiliaires » (Cf. rap. du Conseil d'Administration sur l'exercice 1928), — et en 1929, à l'application effective de la loi Loucheur.

Créations et œuvres complémentaires. — La création de *Comités cantonaux* entreprise en 1928, malheureusement inachevée, n'est pas la seule initiative prise par la société.

(1) V. infra, fin du ch. VI.

Sous son égide fonctionne une *Caisse de Prêts d'Honneur* qui possédait au 31 décembre 1928 : 20.500 fr. Le Conseil Municipal de Cholet a accordé pour l'exercice 1928 deux prêts d'honneur de 500 francs et un de 1.000 francs. Les cotisations des membres honoraires se sont élevées à 1800 francs. Deux prêts ont été faits sur l'actif de la Caisse. Les remboursements se poursuivent chaque année dans d'excellentes conditions.

Par ailleurs, la société vient en aide aux familles nombreuses en accordant des *Allocations aux naissances* nouvelles. Ces allocations sont déduites de l'annuité l'année de la naissance de l'enfant, une seule fois, et sur présentation d'un certificat collectif de vie des enfants déjà existants et du bulletin de naissance du nouveau-né. Elles sont de :

- | | |
|------------|---------------------------------------|
| 1° 150 fr. | pour une famille ayant déjà 2 enfants |
| 2° 200 fr. | — — — 3 ou 4 enfants |
| 3° 300 fr. | — — — 5 enfants au moins |

La société accorde de plus des *Secours de loyer*.

Une filiale du Crédit Immobilier a été créée : la *Société coopérative du coin de terre et du foyer*. Son capital a été constitué par 960 actions cédées par 8 actionnaires du Crédit Immobilier à 48 nouveaux souscripteurs et par 40 actions nouvelles souscrites immédiatement. Elle fait des achats de terrains (dans les communes rurales) et des lotissements, ce que ne peut faire le Crédit Immo-

bilier. Grâce à elle, des terrains moins chers peuvent être offerts aux constructeurs (1).

Des *jardins ouvriers* ont été également créés. Il y en a actuellement 3 groupes formant au total 135 jardins. L'Office Municipal de Cholet avait bien voulu mettre en 1927 un terrain de 10.000 mètres carrés à la disposition du Crédit Immobilier. 46 jardins y ont été cultivés en 1928; mais le vote de la loi Loucheur a incité l'Office à les reprendre pour la construction de 30 nouvelles habitations à bon marché destinées aux familles nombreuses. Des pourparlers sont actuellement en cours pour la location-vente d'un nouveau terrain.

Enfin, c'est sur l'initiative du Crédit Immobilier de Cholet qu'a été fondée la *Fédération des Organismes d'Habitations à Bon Marché* et de *Jardins Ouvriers de l'Ouest* qui groupe actuellement plus de 30 sociétés.

En résumé, la situation générale de la société apparaît comme très satisfaisante; l'afflux des demandes ne devrait pas créer un temps d'arrêt préjudiciable aux demandeurs, les pouvoirs d'emprunt de l'organisme étant supérieurs aux besoins. Mais il est indispensable que des crédits d'engagement supplémentaires soient votés, afin que l'Etat puisse accorder des avances suffisantes pour permettre de répondre à ces demandes.

Les résultats obtenus par la société de crédit immo-

(1) V. supra, ch. III.

bilier de Cholet, en effet, auraient pu être bien supérieurs, si elle avait eu des moyens financiers plus puissants.

Rien de mieux que son exemple ne peut illustrer la prospérité croissante du « **Crédit Immobilier** » :

Dans l'Ouest comme partout ailleurs, le désir de la petite propriété fait dans l'esprit des travailleurs des progrès considérables, qui dépassent les prévisions, et pour la satisfaction desquels, il faut bien le dire, les pouvoirs publics ne sont pas complètement préparés.

Pour terminer cette étude sur le Crédit Immobilier de Cholet, nous formulerons quelques remarques de détail apparues au cours de son fonctionnement au sujet de la législation actuelle des habitations à bon marché :

1° *16 ou 18 ans* ? (âge limite au delà duquel on ne tient plus compte des enfants).

En ce qui concerne les dispenses d'apport et les subventions destinées aux familles nombreuses, la loi du 13 juillet 1928 considère l'âge de *18 ans* comme la limite à partir de laquelle les enfants n'entrent plus en ligne de compte (V. art. 10 et 11).

En ce qui concerne les maxima de valeur locative des habitations à bon marché, les enfants n'entrent en ligne de compte que jusqu'à l'âge de *seize ans* pour la majoration possible d'un cinquième par pièce supplémentaire, si le logement est attribué à une famille de six

personnes dont quatre enfants ou pupilles de la nation (V. art. 2 de la loi de 1922 modifié par art. 321 loi 13 juillet 1925).

Il y a là une anomalie à laquelle il serait bon de porter remède : supposons un constructeur père de quatre enfants dont l'aîné a dix-sept ans. Il aura droit de ce fait à une subvention égale à 7.500 francs : 5.000 pour le troisième enfant, 2.500 pour le quatrième. Mais, pour l'importance de la maison qu'il fera construire il ne sera tenu compte que de *trois* enfants, puisque le quatrième a plus de seize ans.

Voilà une situation qui semble peu logique.

2° Dans le but de favoriser les familles nombreuses, *le Conseil Général* de Maine-et-Loire, avant la loi Loucheur, votait un crédit de 50.000 francs destiné à donner aux constructeurs ayant au moins trois enfants une subvention égale au dixième du montant total du cout de la maison qu'ils faisaient construire.

A la suite du vote de la loi du 13 juillet 1928 le Conseil Général a maintenu son crédit de 50.000 fr. malgré les subventions de la loi nouvelle. Mais, les subventions qu'il accorde sont désormais uniformément de 2.500 fr. et destinées aux familles ayant plus de sept enfants; elles complètent ainsi le régime de subventions de la loi Loucheur qui s'arrête au septième enfant : Ainsi, un constructeur ayant dix enfants au-dessous de dix-huit

ans, reçoit à titre de don 15.000 fr. de la part de l'Etat et 7.500 francs du Conseil Général de Maine-et-Loire.

Cette façon de procéder du Conseil Général de M.-et-L. devrait bien être imitée par toutes les autres assemblées départementales.

3° Lors de la discussion de la loi Loucheur, il avait été spécifié que les *Agriculteurs* auraient un droit de priorité dans les subventions soit pour faire construire, soit pour améliorer leurs maisons d'habitation.

Il arrive fréquemment, que les agriculteurs susceptibles de s'adresser à un Crédit Immobilier pour améliorer leur logement ont acquis leur ferme grâce à un emprunt fait aux caisses régionales de crédit agricole. Du fait de cet emprunt, les caisses régionales de C. A. pour se garantir de leurs prêts, ont pris une première hypothèque sur l'ensemble de la ferme.

Comme il n'est pas d'usage dans les propriétés rurales de discriminer les terres d'exploitation des bâtiments, les Crédits Immobiliers ne peuvent se conformer à la loi de 1928 et prêter aux dits agriculteurs, puisqu'ils ne peuvent plus alors s'inscrire que pour une hypothèque de deuxième rang.

Il serait donc nécessaire, pour faciliter l'amélioration des logements ruraux, que les Crédits Immobiliers soient autorisés à faire des prêts aux agriculteurs en ne prenant en garantie qu'une hypothèque en *deuxième rang*.

lorsqu'une première hypothèque a été prise par une caisse régionale de crédit agricole.

Cette solution semble préférable à celle suggérée récemment par M. DE WARREN, député, consistant à remplacer l'hypothèque par une *caution*, sûreté bien inférieure. Certes, M. DE WARREN prévoit une caisse de garantie. Mais une caution sera souvent très difficile à trouver pour l'agriculteur, et n'offrira jamais la garantie que procure une hypothèque, même prise en deuxième rang, car les caisses régionales de crédit agricole ne prêtent jamais plus que les 50 % de la valeur des biens ruraux.

Comme ces quelques remarques de détail suffisent à le montrer, il est nécessaire d'adapter la législation aux diverses situations de fait qui peuvent se présenter, et de la faire progresser par une mise au point lente, mais continue.

CHAPITRE VII

Résultats généraux et réformes.

I. Loi Loucheur. — II. Crédit Immobilier. Considérations sociales.
Conclusions.

I

*Appréciation de la loi Loucheur; de quelques réformes
dont la pratique a fait apparaître la nécessité.*

A. PARTIE GÉNÉRALE.

La loi du 13 juillet 1928 est encore trop récente, et les divers décrets concernant son application parus depuis trop peu de temps pour que l'on puisse raisonnablement vouloir en rechercher les « résultats ».

C'est pour les mêmes raisons d'ailleurs que le Conseil Supérieur des habitations à bon marché a ajourné son rapport annuel au Président de la République.

Bien que ses résultats soient à peine ébauchés, il est possible néanmoins de tirer des faits une appréciation générale de la loi Loucheur.

Avant elle, l'organisation des habitations à bon marché ne vivait guère que d'une vie ralentie, en raison de l'insuffisance des crédits, d'un taux d'intérêt des prêts bien trop élevé et de formalités compliquées.

La loi nouvelle apporte des améliorations sensibles sur ces différents points et c'est là son grand mérite.

Son exposé a permis de montrer l'importance des sommes allouées par l'Etat; elle dénote de la part de celui-ci un réel effort en vue de venir à bout de l'œuvre considérable restant à accomplir; depuis la guerre, la France n'avait consacré en moyenne que 220 millions par an à l'œuvre des habitations à bon marché, jusqu'en 1928; d'août à décembre 1928, la cadence atteinte a été de 50 millions par mois; de 1929 à 1934 les dépenses vont être de 110 millions par mois.

La mise en train de la législation nouvelle a été assurée par toute une série de textes, décrets, arrêtés et circulaires; ils ont été établis avec une rapidité et une clarté qui font le plus grand honneur aux services ministériels qui les ont réalisés. Ces textes doivent être propagés, en particulier dans les campagnes, où l'effort de vulgarisation de la loi Loucheur est le plus nécessaire. A ce point de vue les comités de patronage ont un rôle de premier plan à jouer, un rôle d'animateurs. Les caisses de crédit agricole peuvent de leur côté avoir une influence des plus utiles, et qu'il est indispensable de faire jouer.

Le chiffre de 200.000 maisons « à bon marché » fixé par la loi, a été trouvé trop faible par certains, eu égard à nos besoins de constructions, à l'usure des bâ-

timents existants, et à l'effort plus considérable réalisé chez nos voisins allemands et anglais.

Mais, ne l'oublions pas, depuis la stabilisation du franc, se produit un renouveau de la construction libre; de plus, la loi de 1928 portant sur un petit nombre d'années, il sera facile, en 1933, de juger les résultats obtenus, d'améliorer la loi et d'augmenter au besoin les chiffres prévus, qui sont, du reste, ceux auxquels s'était arrêté dans ses conclusions le Conseil National Economique, après une enquête laborieuse sur le problème de l'habitation.

Notons-le enfin, en ce qui concerne l'accession à la propriété, malgré l'importance des chiffres mis en jeu, la contribution de l'Etat est relativement minime par rapport au résultat final; il est certain que la loi Loucheur, si sa réalisation tient ce qu'elle promet, couvrira le pays d'environ 200.000 immeubles qui contribueront d'autant mieux à mettre en valeur notre pays, qu'ils seront possédés par des nouveaux propriétaires, qui prendront goût à les entretenir et à les faire durer.

De plus, l'application de la loi va provoquer un gros chiffre d'affaires. Avec toutes les incidences de notre système fiscal actuel, une partie de l'argent dépensé par l'Etat retournera au Trésor.

B. QUESTIONS PARTICULIÈRES.

Des questions particulières ont été soulevées par l'application de la loi Loucheur. Celles intéressant directement la vulgarisation de la propriété par le crédit nous arrêteront seulement. C'est d'abord la question des *maxima de construction*; nous en avons déjà parlé, nous n'y reviendrons pas (1).

La question des *dispenses d'apport* nous a déjà occupés également (2).

Nous avons, par ailleurs, parlé à la fin du chapitre précédent de quelques *réformes de détail* à apporter à la législation.

Nous retiendrons seulement ici deux questions fort intéressantes : celle des *logements à loyers moyens* et celle du *contrôle des organismes*.

1° *Les « logements à loyers moyens »*. Cette innovation de la loi Loucheur a été jusqu'ici peu opérante et ne semble pas avoir répondu aux espoirs qu'on était en droit de fonder sur elle (3). La ville de Paris a tenté un effort en faveur des classes moyennes; l'insuccès relatif auquel elle a aboutit donne à réfléchir. Peu de demandes ont été faites par les sociétés en ce qui concerne cette partie de la loi Loucheur. C'est pourquoi le Ministre du

(1) Voir supra, ch. IV, section IV.

(2) Voir supra, ch. IV, section II, et ch. I § 3.

(3) V. supra, ch. IV.

Travail a pu virer il y a quelques mois 200 millions inemployés, pour le « loyer moyen », et en faire profiter le « crédit immobilier ».

L'étude du titre II de la loi de 1928 fait ressortir que le particulier, pour faire construire un immeuble, obtiendra plus de l'Etat pour une habitation à bon marché que pour un logement à loyer moyen. En effet « suivant la catégorie dans laquelle le range l'art. 10, il peut obtenir la presque totalité aux maxima prévus, tandis que l'art. 27 n'accorde que 40 % d'une somme pouvant atteindre 70.000 fr.; comme les taux d'intérêt diffèrent de 2 %, il est évident que l'individu fera tout son possible pour se glisser dans la première catégorie » (1). Ces abus sont d'autant plus difficiles à éviter que pour le financement des logements à loyers moyens une grosse difficulté existe, nous l'avons vu : l'Etat prête 40 %, le particulier doit avoir 20 % du montant de sa maison; il reste donc encore 40 % à trouver, ce qui est toujours très difficile en raison de la première hypothèque déjà prise.

Par ailleurs, le taux de 4 % (pour les prêts de l'Etat aux organismes) est trop élevé, maintenant que le taux courant de l'intérêt s'est abaissé, pour être vraiment attrayant, comme il aurait pu l'être avant la stabilisation du franc.

Pour éviter l'échec de cette partie de la loi, un projet

(1) V. P. Thébault, op. cit., p. 86.

doit être déposé par le gouvernement à la session des chambres de novembre-décembre 1929 : un échelon intermédiaire serait créé entre l'« habitation à bon marché » et le « logement à loyer moyen » (1). 70 % de la valeur de l'immeuble pourraient être couverts par des prêts de l'Etat, et ceux-ci seraient accordés aux particuliers au taux de 3 1/2 % (au lieu de prêts limités à 40 % de la valeur de l'immeuble et au taux de 4 1/2 %, comme ils le sont actuellement pour le logement à loyer moyen). La possibilité d'obtenir une avance suffisante maintiendrait ainsi dans un cadre supérieur ceux qui, faisant partie des « classes moyennes » ont une situation de fortune leur permettant de se donner un confort qui doit les empêcher de bénéficier des avantages réservés aux « maisons à bon marché » destinées aux classes populaires (2).

2° *Le contrôle des organismes.* — Le contrôle auquel sont soumis, d'après l'article 34 de la loi du 5 décembre 1922 les sociétés de crédit immobilier et les autres

(1) Cette idée émane de MM. Bonnevey et Risler.

(2) Notons que dans un autre but, — celui de favoriser les familles nombreuses des classes moyennes, pour lesquelles la loi Loucheur ne fait rien, — un vœu du même genre a été présenté, au Congrès de la Natalité tenu à Reims en septembre 1928, par M. G. Charbonneaux, membre de la Commission d'Attribution des Prêts : ce vœu tend lui aussi à ramener de 4 % à un taux inférieur le taux d'intérêt des prêts consentis par l'Etat : il passerait à 3.75 % pour les familles de 3 enfants, à 3,50 % pour celle de 4, ... jusqu'à 2 % pour les familles de 10 enfants et plus.

organismes (1), est effectué sur place, dit le décret du 8 septembre 1928 « par les inspecteurs des finances, les fonctionnaires désignés par le Ministre chargé de la Prévoyance Sociale et les Services techniques du Ministère des Travaux Publics ».

Le Ministre du Travail et de la Prévoyance Sociale a créé au début de 1929 un *corps de contrôleurs*, dont l'activité semble s'exercer dans une sphère à peu près semblable à celle des inspecteurs divisionnaires du travail, bien que leur rôle soit très différent. Comme eux, les nouveaux contrôleurs sont au nombre de douze et répartis dans toute la France; il y a de plus un contrôleur spécial à l'Algérie.

Recrutés pour la plupart parmi de hauts fonctionnaires (anciens préfets, par exemple), ils ont surtout à donner des directives générales aux organismes départementaux et locaux; ils suivent les dossiers depuis leur départ jusqu'au ministère, ils ont en un mot un rôle de direction, de coordination, en même temps qu'un pouvoir de contrôle général.

Il faut espérer que grâce à leur intermédiaire une liaison vraiment efficace pourra être établie peu à peu entre les différents organismes d'habitations à bon marché et

(1) Pour la rémunération de ce contrôle et le remboursement des frais d'administration exposés par la Caisse des Dépôts et Commissions, cette dernière perçoit des organismes emprunteurs, autres que les communes, dans les trois premiers mois de chaque année, une redevance égale à 0.10 % des capitaux dus à l'Etat au 31 décembre de l'année précédente.

contribuera ainsi à une application cohérente et rationnelle de la loi Loucheur.

II

Résultats du Crédit Immobilier. Considérations sociales.

Quels sont, par ailleurs, les résultats atteints par le « Crédit Immobilier » et l'accession à la petite propriété à la suite de la loi Loucheur ?

Dès maintenant, on est en droit d'affirmer qu'ils s'annoncent des plus brillants.

La vulgarisation de la propriété est en plein rendement, quelques chiffres suffiront à le montrer :

Le « Crédit Immobilier » agent général de l'accession à la propriété, disposait de 400 millions pour 1929; dès le 1^{er} mars, il demandait 1 milliard 200 millions : aujourd'hui la demande atteint 1.400 millions...

Comment parer à cette insuffisance ?

Le Ministre du Travail vira 200 millions inemployés pour le logement moyen; il fit voter 50 millions supplémentaires par le Parlement; il dispose ainsi de quelques 650 à 700 millions pour 1929.

C'est la moitié de la demande. Il y aura donc

moitié des candidats propriétaires ajournés pour 1929... chaque jour sont écartés des demandeurs » (1).

Par ailleurs, la famille nombreuse, particulièrement favorisée par la loi Loucheur, qui lui apporte une subvention pour devenir propriétaire, demande, en masse, à profiter des avantages de la loi.

« Là encore les dirigeants ont été surpris. Ils avaient prévu 125 millions de subventions; ils comptaient sur un excédent. Or, le chiffre était atteint déjà au 20 mai... » (1).

On est heureux de voir cet élan des travailleurs en vue d'acquérir une maison, on l'est moins de voir qu'on peut à peine les satisfaire : aussi est-ce avec un véritable soulagement que l'on apprend l'intention du gouvernement de proposer des *crédits nouveaux* à la session des chambres de novembre-décembre 1929.

Cette aspiration légitime des travailleurs, il faut ainsi faire en sorte qu'elle ne soit pas amortie par des défauts ou des insuffisances de la législation qui régit le crédit immobilier, ou par des conditions trop pénibles pour l'accession à la petite propriété.

Il faut aussi s'efforcer d'éloigner des travailleurs tous les obstacles susceptibles de les décourager et de leur enlever, avec le goût de l'épargne, leurs plus chères aspirations. C'est pourquoi il faut les mettre en garde contre ceux qui tendent à spéculer sur leurs désirs et cherchent

(1) Cf., F. Le Picard. « La Nation », juillet 1929.

à les attirer dans des opérations de construction souvent fort onéreuses pour eux.

A cet égard il importe de signaler les dangers que comporte, surtout dans les grandes villes, la création de grosses sociétés de crédit immobilier par certains entrepreneurs, ou architectes, de moralité douteuse, appuyés par des banques puissantes : il leur est indifférent de travailler à 0,40 % seulement; (ce chiffre de 0,40 % est basé sur la différence entre le taux de 2 % des prêts de l'Etat aux sociétés, et le taux de 2,50 % des prêts des sociétés aux particuliers, soit 0,50 %, dont il faut retrancher encore 0,10 % pour le contrôle des organismes); peut-être perdront-ils ainsi un ou deux millions, le pourcentage étant bien insuffisant pour eux; mais, et c'est là le danger, il est si facile de prendre son bénéfice hors la loi, en se rattrapant sur les constructions... Le caractère spéculatif de ces sociétés doit les faire rejeter. Mais comment les éviter ? Le remède est bien simple : Le Comité Permanent du Conseil Supérieur des habitations à bon marché n'a qu'à refuser d'approuver les sociétés suspectes, ou leur refuser tous crédits; une grande sévérité est nécessaire pour éloigner les sociétés frauduleuses des sociétés vraiment philanthropiques.

Il faut, d'autre part, inviter les travailleurs à se méfier des spéculateurs qui achètent des terrains, les lotissent, et cherchent à les revendre à des prix trop élevés; à se méfier aussi de certaines sociétés qui donnent à la fois,

moyennant les annuités, *un capital* et une maison : cette combinaison spéciale, sorte de mutuelle, n'est pas forcément mauvaise. Mais il est nécessaire, en tout cas, d'établir un contrôle sérieux de ces assurances privées.

En général, enfin, il faut se méfier des sociétés qui font une publicité tapageuse : ce sont les plus suspectes.

Mais il n'y a pas de monopole. Il peut donc y avoir plusieurs sociétés de crédit immobilier vraiment philanthropiques dans la même région, dans la même ville.

Il n'en faut *pas trop* cependant (1). Leurs administrateurs finissent, en effet, par se trouver en lutte dans le choix des clients; ils peuvent devenir alors moins scrupuleux, ou les sociétés moins prospères.

Or, il est nécessaire que le travailleur honnête trouve en face de lui des organismes sérieux. Plus il aura confiance en ceux qui s'occupent de lui, plus il fera d'efforts pour les satisfaire et remplir ses engagements consciencieusement.

A ce point de vue, il est juste de constater que le respect des engagements et la régularité dans les paiements sont des qualités que l'on trouve chez la plupart des tra-

(1) Il en est de même pour les Offices Publics. Quand il y a des offices départementaux d'H. B. M. il ne faut pas trop d'offices municipaux : les frais généraux deviennent trop élevés par rapport aux quelques maisons créées.

vailleurs qui empruntent auprès des sociétés de crédit immobilier.

« On est en droit de proclamer qu'il n'est pas de débiteur plus consciencieux qu'un travailleur qui veut acquérir son home ».

C'est que l'accession à la petite propriété est une école où le travailleur s'élève moralement, en même temps qu'il acquiert une situation matérielle supérieure. Avec elle, il prend conscience de ses devoirs; il devient prévoyant et veut se créer un foyer qui sera le siège de toute sa famille; dont après sa mort, sa femme et ses enfants, continueront à bénéficier. Il pense à l'avenir. Il veut s'assurer que son foyer conservera, après lui, toute la stabilité et toute la sécurité qu'il lui désire dès maintenant : Ayant le moral ainsi préparé, il saura mieux apprécier les avantages que lui procure l'assistance en cas de décès.

Avec l'accession à la propriété, enfin, le travailleur prend des habitudes d'économie, de privations et de lutte sur lui-même, car il a un *idéal* à réaliser coûte que coûte, et il fait tout pour l'atteindre : cet idéal, c'est l'assurance de jouir d'un foyer indépendant; c'est la possession d'une maison saine, entourée d'un joli jardin, ou d'un champ productif; c'est « être chez soi », en un mot, dans un milieu où il est doux de vivre, surtout quand on y imprime, à sa convenance et selon ses goûts, un caractère

personnel de « confortable » et de « plaisant » (1) : quand il songe que tout cela peut être à sa disposition avec un peu d'argent, gratuitement même, au bout de 15 à 25 ans; que dès demain peut-être, s'il meurt, sa femme et ses enfants pourront en profiter gratuitement, comment ce travailleur ne croirait-il pas rêver ?

Quand ce désir est réalisé, « cet homme-la devient un autre homme ».

« Voyez-le : comme, au soir de sa journée, fuyant le cabaret, il se hâte « chez lui »; le jardin à cultiver, la maison à entretenir, le petit domaine à parer, que de travaux partout, et salubres, et féconds, et joyeux ! car la famille est ici, rassemblée, active aussi, mieux portante : tous les bonheurs ensemble ! » (2).

Mais, les travailleurs, devenus propriétaires, ne sauraient oublier dans leur joie, ce qu'il leur en a coûté de privations, de démarches et de soucis pour atteindre ce résultat. En même temps, et par comparaison, ils mesu-

(1) Il y a là une notion d'esthétique qu'il importe de ne pas négliger : le goût de la propriété en effet, sera d'autant plus vif chez le nouveau propriétaire, que son habitation aura un certain cachet, un caractère un peu artistique ou tout au moins une certaine originalité. Le travailleur s'attachera d'autant plus à sa maison qu'il lui trouvera un aspect plus particulier, « un tour plus personnel ». C'est pourquoi il faut éviter de construire en série, dans un but d'économie exagéré, des immeubles établis sur le même modèle. Il faut que chacun puisse reconnaître de loin sa maison, et la trouver, en lui-même, ... plus jolie que celle de son voisin.

(2) Cf., F. Le Picard. « Le Travailleur-Propriétaire » (la nation, 29 juin 1929).

rent à leur juste valeur les droits que leur confèrent cette propriété qu'ils ont eu tant de peine à acquérir.

« C'est alors qu'apparaît au point de vue social un des grands avantages de la petite propriété, que l'on ne rencontre à aucun degré chez les locataires d'habitations à bon marché. Le travailleur n'admettra plus qu'un droit aussi chèrement acquis, lui soit maintenant contesté; il se rendra compte aussi de tout ce qu'il y avait d'utopique dans les idées, dont n'était apparu jusqu'alors, à son esprit, que le caractère généreux » (1).

Quand un collectiviste dira : « Plus de propriétaires ! » Il pensera désormais : « pourquoi pas tout le monde propriétaire ? ». En entendant crier : « Plus de capitalistes ! » il pensera : « pourquoi pas tout le monde capitaliste ? A chacun son foyer et son coin de terre ? ».

Oui, la petite propriété, est un puissant instrument de paix sociale. Cette paix sociale, indispensable à l'activité et à la prospérité d'une nation, les institutions de crédit immobilier, facteurs premiers de la vulgarisation de la propriété, font beaucoup pour la propager.

Les résultats qu'elles ont déjà acquis, tant au point de vue de l'amélioration matérielle que de l'élévation morale des travailleurs, semblent pouvoir permettre dès maintenant de grandes espérances pour l'avenir. Il n'y a plus qu'à continuer à avancer avec confiance; continuer à prêter généreusement aux familles françaises, pour les

(1) Cf. R. Ducrocq, op. cit., p. 343.

aider à se rendre propriétaires de maisons saines et confortables; et compléter enfin l'œuvre de la loi Loucheur, trop limitée pour l'instant dans sa durée et dans son objectif, de façon à enlever à ses bienfaits leur caractère passager, et à en faire vraiment une « création continue ».

CONCLUSION

I

Cet optimisme ne va pas sans quelque appréhension, quand on examine la *situation économique* présente, qui conditionne le succès du « crédit immobilier », et à laquelle sont subordonnés les résultats des efforts faits en faveur de la vulgarisation de la propriété.

Actuellement, les salaires des travailleurs français peuvent être considérés, dans leur ensemble, comme relativement peu élevés. Or, c'est d'après leur niveau que s'établit l'amplitude de l'épargne populaire; si les gains de l'ouvrier sont insuffisants, tout son revenu devra être affecté à la satisfaction de besoins essentiels et immédiats. Quel que soit son esprit de prévoyance, celui qui n'a pas une certaine aisance minima, ne peut épargner assez, pour faire face aux lourdes annuités que nécessitent la construction ou l'achat d'une maison. Nous l'avons vu, c'est l'épargne, « exploitée » par le crédit, qui peut seule rendre effective la vulgarisation de la propriété.

Mais, dira-t-on, comment expliquer alors que, malgré le niveau peu élevé des salaires en France, les institutions de crédit immobilier et l'accession à la petite propriété s'y développent depuis la loi Loucheur d'une façon considérable ?

C'est que, pour l'instant, le coût de la vie est, lui aussi,

peu élevé dans notre pays. Les prix intérieurs ne suivent les prix mondiaux qu'avec un certain décalage, et, bien que le franc soit stabilisé, la parité des pouvoirs d'achat est loin d'être établie. Dès lors, le revenu du travailleur, malgré son niveau peu élevé, lui laisse actuellement une marge suffisante pour lui permettre d'économiser; aussi peut-on lui faire confiance, et lui prêter les sommes nécessaires à l'acquisition d'un foyer, car il lui sera aisé de rembourser ses annuités.

Mais il est à craindre que le coût de la vie ne finisse par s'élever en France, ne serait-ce que par le retour au régime normal de la liberté en ce qui concerne les *loyers*, réglementés et fixés à des niveaux très inférieurs à ce qu'ils devraient être en réalité (1). On le sait, le loyer est une lourde charge pour le budget d'une famille ouvrière.

Une autre cause de hausse probable est la tendance des prix intérieurs à s'établir au niveau des prix mondiaux, mouvement qui pourrait fort bien s'accroître et devenir plus rapide, pendant une période d'adaptation préalable, si se réalise la suppression projetée, ou tout au moins l'abaissement, des *barrières douanières européennes*.

(1) Notons-le, ceux qui profitent actuellement de taux de loyers fixés d'après les chiffres d'avant-guerre insuffisamment majorés, ont moins d'avantage que les locataires d'immeubles neufs à devenir immédiatement propriétaires. Avec le retour à la liberté, l'intérêt de la propriété sera pour eux plus évident. Résultat assez paradoxal, la législation des loyers semble nuire à la « vulgarisation de la propriété ».

Par ailleurs, l'application de la loi sur les *Assurances Sociales* sera-t-elle, comme certains semblent le craindre, un facteur considérable de hausse des prix ? Il est difficile d'établir des prévisions, mais il est sûr que cette loi ne peut qu'amplifier, si elle le modifie, le mouvement inévitable de hausse du coût de la vie.

Que deviendra la « vulgarisation de la propriété », si ce nouvel état des conditions économiques se réalise ?

Le salaire nominal du travailleur devenant alors inférieur à son salaire réel, son pouvoir d'achat diminuant, la partie de son revenu qu'il peut actuellement destiner à l'épargne et à l'accession à la propriété diminuera d'autant, et pourra même disparaître complètement. La classe moyenne, elle aussi, verra ses facultés d'épargne s'évanouir avec la hausse des prix. D'où, des récriminations, des troubles sociaux peut-être; d'où, dans le domaine qui nous occupe, l'échec possible des mesures tendant à faciliter par le crédit la vulgarisation de la propriété : L'Etat aura beau prodiguer ses encouragements, et offrir les taux d'intérêt les plus avantageux, la propriété restera inaccessible pour les travailleurs qui n'auront plus de revenu disponible à épargner; l'on peut même craindre que les prévoyants d'aujourd'hui, pouvant actuellement économiser et affecter dans leur budget des sommes suffisantes au remboursement des annuités que nécessite l'acquisition d'un immeuble, ne se trouvent, avec la hausse des prix, dans une situation fort difficile.

Peut-être devront-ils, pour faire face à leurs échéances, supporter un régime de gênes et de restrictions sans cesse plus douloureuses.

Si cette éventualité se réalise, il faudra y remédier. Et mieux vaut la prévoir, pour s'efforcer de l'éviter. Pour résoudre cette crise possible de la vulgarisation de la propriété, diverses méthodes pourront être employées. Des mesures telles qu'une intervention financière plus large de l'Etat, des exonérations fiscales plus étendues, vers lesquelles on semble déjà s'orienter; un régime de subventions plus généreuses; des taux d'intérêt encore plus bas ou un crédit plus libéral, seront sans doute des palliatifs très utiles, à ne considérer que leurs avantages, et sans tenir compte des difficultés possibles de leur mise en pratique.

Mais le remède le plus rationnel semble bien devoir consister en une politique préconisée par ailleurs d'une façon générale dans le domaine économique, où son application paraît d'une nécessité incontestable.

Nous voulons parler de la politique des *hauts salaires*. En accroissant, en effet, dans leur ensemble les revenus des travailleurs, elle favorisera considérablement leurs tendances à l'épargne, et leur rendra ainsi possible à nouveau l'accession à la petite propriété. En même temps, du reste, les travailleurs plus riches deviendront d'importants consommateurs, ce qui sera un puissant facteur d'activité économique.

Mais comment les entreprises pourront-elles attribuer de plus hauts salaires à leur personnel ? Par une meilleure organisation de la production, sans doute, qui réduira du même coup les prix de revient, d'où la baisse générale du coût de la vie..., par l'abaissement du prix des matières premières, auquel pourrait contribuer peut-être, après la période d'adaptation nécessaire dont nous parlons plus haut, la suppression projetée des barrières douanières européennes...

Nous avons voulu montrer, par cet enchaînement, comment le problème de la vulgarisation de la propriété est lié à tout le problème de l'organisation économique; nous croyons, en réalité, qu'il serait vain de vouloir l'étudier en tenant compte seulement des données de la situation présente.

II

Nous voudrions maintenant faire voir comment la loi Loucheur, elle aussi, ne doit pas être considérée, ni appréciée isolément.

Elle se rattache, en effet, dans son esprit comme dans son application, à l'ensemble des mesures destinées à améliorer les conditions de la *vie ouvrière et paysanne*, Il faut l'interpréter en fonction des autres efforts qui se poursuivent dans cet ordre d'idées.

A l'époque actuelle, l'Etat n'intervient pas seulement en faveur du crédit immobilier et de la vulgarisation de la Propriété. La législation du travail (les lois sur les syndicats, sur les accidents, sur la limitation du temps du travail, et en général sur la détermination de ses conditions); les lois sur l'hygiène; la lutte contre l'alcoolisme et la lutte contre les taudis; les avantages réservés aux familles nombreuses, dont bénéficient surtout les classes populaires; l'encouragement à la coopération et à la mutualité ouvrière et agricole; la création des institutions de prévoyance, telles que les Caisses d'Epargne; les lois sur les retraites ouvrières et les Assurances Sociales; la lutte contre la crise du logement et la politique des habitations à bon marché, enfin, tout cela témoigne d'une continuité de vues qu'il serait fort injuste de nier.

A ces mesures, d'une haute portée sociale, se joint la vulgarisation de la propriété, d'autant plus utile qu'elle les complète heureusement, par la valeur éducative qui lui est propre. Elle se préoccupe, en effet, de *l'éducation de la mentalité populaire*. Ce domaine, les autres mesures semblent trop le négliger: qu'on examine un instant leurs avantages et leurs résultats: on se rendra vite compte qu'elles ont surtout pour but de faire progresser le bien-être *matériel* des classes populaires. Or, le progrès moral doit aller de pair avec le progrès matériel.

La fonction éducative de l'accession à la petite pro-

priété, est d'autant plus importante et nécessaire, de nos jours, que la classe ouvrière, et même la classe paysanne, sont davantage soumises à l'influence de doctrines qui, rejetant les principes fondamentaux de toute économie organisée, et luttant contre l'ordre social établi, sont des plus démoralisantes par leur esprit et leurs tendances. Que ne leur fait-on entendre des paroles telles qu'en prononçait en 1864 Abraham Lincoln, dans un discours à l'Association des Ouvriers Américains : « La propriété, disait-il, est le fruit du travail, la propriété est désirable. Elle est pour le monde un bienfait positif. Le fait que certains hommes sont riches prouve que d'autres peuvent devenir riches, ce qui est un encouragement à l'esprit d'invention, d'entreprise et d'activité.

« Que l'homme qui n'a pas de maison ne cherche pas à renverser la maison d'autrui, mais qu'il travaille courageusement à bâtir une maison pour lui-même, donnant l'exemple et ayant confiance que sa propre maison, une fois bâtie, sera préservée de toute violence ».

Ce qui était en 1864 le langage de la justice et de la raison reste aujourd'hui encore le langage de la justice et de la raison. Que l'on fournisse ainsi en France un effort sincère et continu, pour conserver aux masses populaires leur mentalité, faite de pondération et d'honnêteté; l'esprit de prévoyance, le souci de dignité, l'amour de l'indépendance, voilà ce qu'il faut chercher à déve-

lopper chez elles, pour élever leur niveau moral : la vulgarisation de la propriété immobilière y contribue d'une façon efficace, et se montre par là un puissant instrument de moralisation et un merveilleux facteur de stabilité sociale.

Vu :

Le 28 Septembre 1929.

Le Président de la thèse,

L. ROLLAND.

Vu : Le Doyen,
H. BERTHELEMY.

Vu et permis d'imprimer.

Le Recteur de l'Académie de Paris,

CHARLÉTY.

ANNEXES

I.

Décrets relevant les maxima de valeur locative des Habitations à bon marché (1).

La loi du 30 mars 1929 (article 68) avait délégué aux ministres du Travail et des Finances le soin de provoquer par décret, après avis favorable du Comité permanent du Conseil supérieur des habitations à bon marché, le relèvement, à titre exceptionnel et dans certaines localités, des maxima de valeur locative prévus par l'article 2 de la loi du 5 décembre 1922, sur les habitations à bon marché (2).

La loi spécifiait que : 1° En aucun cas, les maxima nouveaux ne pourraient dépasser les maxima anciens augmentés d'un quart; 2° Les maxima nouveaux ne s'appliqueraient qu'aux maisons mises en construction postérieurement à leur fixation; 3° Les décrets préciseraient, dans chaque cas, si les maxima nouveaux devaient être pris en considération pour le calcul de la valeur locative ou des prix de revient des logements à loyer moyens; 4° Les maxima ne pourraient être modifiés à nouveau avant l'expiration d'un délai d'un an.

Trois décrets ont été rendus : Les deux premiers intéressent l'Algérie et la ville de Lyon avec certaines localités voisines, le troisième concerne Paris et sa banlieue.

1° *Algérie*. — Le décret du 15 juin 1929, publié au *Journal officiel* du 20, est ainsi conçu : « Article premier. — A titre exceptionnel et par application de l'article 68 de la loi du 30 mars 1929, les maxima de valeur locative prévus par le tableau de l'article 2 de la loi du 5 décembre 1922 et modifiés par l'article 321 de la loi du 13 juillet 1925, sont relevés jusqu'à concurrence de 25 % pour toutes les localités comprises dans les départements d'Alger, d'Oran et de Constantine.

(1) V. « Le Musée Social », sept. 1929. (Chronique de l'Habitation, M. G. Dupont.

(2) V. *supra*, chapitre IV, section IV, p. 115.

« Art. 2. — Les maxima ainsi relevés seront pris en considération pour le calcul de la valeur locative ou des prix de revient afférents aux logements à loyers moyens.

« Art. 3. — Les nouveaux maxima s'appliqueront aux maisons mises en construction postérieurement à la date du présent décret ».

2° *Lyon*. — De même, depuis le 15 juin, les maxima sont relevés jusqu'à concurrence de 25 % pour Lyon et les localités suivantes : Bron, Caluire-et-Cuire, Ecully, Francheville, la Mulatière-Lyon, Oullins, Parre-Bénite, Saint-Fons, Sainte-Foy-les-Lyon, Saint-Rambert-Ile-Barbe, Tassin-la-Demi-Lune, Vaux, Venissieux et Villeurbanne.

3° *Ville de Paris et banlieue*. — Enfin est intervenu le décret du 3 juillet, publié au *Journal officiel* du 5. Il est ainsi conçu : « Article premier. — A titre exceptionnel, et par application de l'article 68 de la loi du 30 mars 1929, les maxima de valeur locative prévus par le tableau de l'article 2 de la loi du 5 décembre 1922 et modifiés par l'article 321 de la loi du 13 juillet 1925, sont relevés jusqu'à concurrence de 15 % pour la ville de Paris et sa banlieue, telle qu'elle est définie au 2° du tableau précité. Cette majoration ne s'appliquera pas aux localités visées à l'article 3 de la loi du 27 octobre 1919.

« Art. 2. — Jusqu'à ce qu'il soit statué par un décret ultérieur, s'il y a lieu, sur les maxima à prendre en considération pour le calcul de la valeur locative ou des prix de revient afférents aux logements à loyers moyens, les maxima devant servir de base pour l'application des coefficients prévus par l'article 26 de la loi du 13 juillet 1928, sont ceux fixés par l'article 2 de la loi du 5 décembre 1922 et modifiés par l'article 321 de la loi du 13 juillet 1925 ».

On remarquera que pour Paris et sa banlieue, le relèvement des maxima n'est que de 15 %, au lieu du taux maximum de 25 % admis par les deux premiers décrets pour l'Algérie et la ville de Lyon; de plus, le relèvement ne concerne pas, pour le moment, les logements à loyers moyens.

L'article premier précise que la majoration ne s'applique pas aux localités visées à l'article 3 de la loi du 27 octobre 1919. Il s'agit des communes des *régions dévastées* qui, en vertu de la loi

du 27 octobre 1919, bénéficient, pendant une période de dix ans, des maxima de valeur locative les plus élevées. La période de dix ans est sur le point d'arriver à expiration; mais le Gouvernement a inséré dans le projet de loi collectif de crédits de juin une disposition tendant à proroger jusqu'au 1^{er} janvier 1935, l'application du régime de la loi du 27 octobre 1919. Il faut souhaiter que cette disposition soit votée d'urgence, dès la rentrée parlementaire.

Une dernière question se pose à propos de la banlieue de Paris. Cette banlieue, d'après le tableau de l'article 2 de la loi du 5 décembre 1922, comporte un *rayon de 30 kilomètres* à compter du point de départ du kilométrage des routes nationales.

L'expérience a montré que cette délimitation était trop étroite : il paraît nécessaire de porter de *30 à 50 kilomètres* la limite de la banlieue. C'est, du reste, la solution qui a été admise par la loi *sur les loyers*; et l'on ne s'explique pas que l'étendue de la banlieue diffère, suivant qu'il s'agit de locaux d'habitation en général, ou suivant s'il s'agit d'habitations à bon marché ou d'immeubles à loyers moyens. *Une modification de l'art. 2 de la loi du 5 décembre 1922 s'impose.*

N. B. — Une modification du même genre semble devoir être faite à cet article 2, nous l'avons vu, en ce qui concerne les âges de 16 et 18 ans à partir desquels les enfants n'entrent plus en ligne de compte. L'âge devrait être lui aussi unifié (1).

II.

Proposition de loi n° 1300 de M. Joseph Denais, député, tendant à organiser le crédit à la construction.

« ARTICLE PREMIER. — Toute personne ou collectivité voulant construire des immeubles à usage de maisons d'habitation (pour les 5/6 des locaux au moins) pourra, sur *justification qu'elle possède 20 % de la somme nécessaire à son entreprise*, obtenir de l'Etat un prêt amortissable en quarante années égal aux 80 % constituant le surplus.

L'emprunteur devra consentir une hypothèque de premier

(1) V. supra, fin ch. VI, p. 136.

rang au profit de l'Etat sur le sol et sur les constructions édifiées.

Il devra s'engager à fixer le prix de location au maximum à 75 francs par mètre carré utile pour les habitations à bon marché et à 100 francs par m² utile pour les logements à loyers moyens pourvus du confort (salle de bains, ascenseur, etc).

Ce prix pourrait être majoré ultérieurement en sorte de couvrir les charges que l'Etat, le département ou la commune viendraient à instituer sur la propriété immobilière, ou, à partir de la dixième année de la mise en location, l'aggravation du coût des réparations en se référant aux prix de série pratiqués par la Société centrale des architectes.

« ART. 2. — Le taux des prêts consentis par l'Etat sera égal au prix de revient des emprunts contractés par lui spécialement à cet effet, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un établissement public tel que le Crédit National.

« ART. 3. — Un règlement d'administration publique précisera, dans le délai de deux mois de sa promulgation, les conditions d'application de la présente loi ».

La Commission d'assurance et de prévoyance sociales de la Chambre des députés a adopté, sur le rapport de M. Blondel, *le texte même* de la proposition de loi de M. Denais. La Commission estime que les dispositions proposées sont pratiquement susceptibles d'application dans la région *parisienne* et dans les grands centres *urbains*; dans les départements, la législation actuelle lui paraît préférable. Voici du reste les conclusions du rapport de M. Blondel : « Votre Commission a étudié avec beaucoup d'intérêt la suggestion émise.

« C'est le premier texte dans lequel il fait intégralement et *exclusivement appel à l'initiative privée*, puisque 20 % du capital serait fourni par le constructeur et 80 % par l'épargne publique.

« L'Etat n'interviendrait plus que pour garantir les emprunts; il n'apporterait *que sa caution*, charge légère pour lui, si l'on considère que les emprunts sont d'abord gagés, en majeure partie, par une hypothèque de premier rang sur les immeubles construits.

« Votre Commission n'a pas voulu s'arrêter au fait que les essais d'appel au crédit public pour la construction tentés jusqu'ici n'ont pas donné les résultats escomptés : sans doute les

conditions offertes aux capitaux n'étaient-elles pas assez intéressantes; l'opération proposée était peut-être plus philanthropique que commerciale. Il est permis d'espérer que le taux d'intérêt et les avantages fiscaux prévus par notre collègue paraîtront cette fois suffisamment rémunérateurs pour que réussissent les émissions d'obligations qu'il envisage.

« D'autre part, le « plafond » du système paraît suffisamment précisé et solidement établi, puisque le constructeur devra s'engager à fixer le prix de location au maximum à 75 francs par mètre carré utile pour les habitations à bon marché et à 100 fr. par mètre carré utile pour les logements à loyers moyens pourvus du confort (salle de bains, ascenseur, etc).

« Tout au plus, pourrait-on objecter que l'apport de 20 % exigé du constructeur ne paraît pas assez rémunéré avec les 7 % prévus, même augmentés de l'écart précédemment signalé.

« Mais le premier résultat immédiat auquel aboutirait la proportion dont il s'agit serait une augmentation sensible des loyers des habitations à bon marché et des logements moyens.

« Or les loyers actuels, pourtant très bas — trop bas au point de vue économique — les loyers de ces immeubles paraissent encore trop élevés dans les villes de moyenne importance, dans les bourgs et dans les villages.

« Habitues à payer des loyers très faibles, des loyers d'avant-guerre affectués du coefficient 2, pour leurs vieilles maisons, inconfortables, mais qui les abritent cependant, les postulants éventuels à la location d'une habitation à bon marché dans ces localités trouvent déjà très lourde la charge d'un loyer de 800 ou 1.000 fr.

« Augmenter encore ce chiffre serait provoquer une abstention totale de demande.

« Par ailleurs, les logements à *loyers moyens* n'ont, quant à présent, obtenu aucun succès dans les petites villes où chacun recherche la petite maison individuelle. De ce côté-là non plus la réforme n'intéresse donc pas la province.

« En sorte que la proposition qui nous est soumise paraît devoir être retenue en ce qu'elle est susceptible d'accroître heureusement la construction dans la *région parisienne* et dans les grands *centres urbains* où les loyers sont d'ores et déjà élevés. Le crédit public a là un vaste champ d'action, où les calculs exposés au cours du présent rapport se trouveront vérifiés.

« Mais il ne semble pas qu'elle puisse être d'une application générale et s'étendre à toute la province où, malgré ses imperfections, la législation actuelle est en voie de donner des résultats meilleurs que ceux qui seraient obtenus par utilisation du crédit public ».

III.

Conditions à remplir pour bénéficier des avantages de la « Loi Loucheur » (1).

Une maison est considérée comme *habitation à bon marché* si elle réunit certaines conditions qui ont trait :

- a) A son plan et à sa salubrité;
- b) A sa valeur et à son loyer;
- c) A la situation de fortune de ses occupants.

A. — PLAN ET SALUBRITÉ.

Plans. — Le nombre maximum des pièces est de trois chambres plus une cuisine et un w.-c.; toutefois, si la famille comporte six personnes ou plus, dont quatre enfants ou pupilles de la Nation, âgés de moins de 16 ans, elle a droit à une quatrième chambre et à autant de pièces en sus qu'elle comprend de fois deux personnes au-dessus de six.

Chaque pièce doit avoir au moins 9 m² et le minimum de surface totale entre murs et cloisons est fixé à :

- 15 m² pour le logement d'une chambre avec ou sans w.-c.;
- 25 m² pour le logement d'une chambre et cuisine avec ou sans w.-c.;
- 35 m² pour le logement de deux chambres et cuisine avec w.-c.;
- 45 m² pour le logement de trois chambres et cuisine avec w.-c.

Salubrité. — La salubrité doit être constatée par un certificat de l'un des Comités de patronage du Département.

(1) V. notices du Ministère du Travail, et de la Société Immobilière des Chemins de Fer de l'Etat, du 28 août 1929.

B. — VALEUR LOCATIVE ET PRIX DE REVIENT DE L'HABITATION.

Les maxima de valeur locative et de prix de revient des maisons individuelles ont été, depuis la loi du 13 juillet 1928, modifiés par la loi de finances de 1929 et peuvent être augmentés encore d'après l'article 68 de la loi du 30 mars 1929. Ces dernières augmentations ne sont pas générales mais résulteront de décisions de M. le Ministre du Travail.

Les maxima généraux sont les suivants :

VALEURS LOCATIVES

Immeubles situés dans la ville de Paris, dans un rayon de 30 km. autour de Paris et dans les régions libérées.

Valeur locative maxima.

Logement de 3 pièces avec cuisine et w.-c. : Cuisine inférieure à 18 m ²	1.310 fr.
Avec cuisine d'au moins 18 m ²	1.528 »
Logement de 2 pièces avec cuisine et w.-c. : Cuisine inférieure à 15 m ²	1.092 »
Avec cuisine d'au moins 15 m ²	1.274 »
Logement d'une pièce et cuisine avec ou sans w.-c. : Cuisine inférieure à 10 m ²	764 »
Avec cuisine d'au moins 10 m ²	891 »
Logement d'une pièce	436 »

Immeubles situés dans le reste de la France.

Logement de 3 pièces avec cuisine et w.-c. : Cuisine inférieure à 18 m ²	1.092 fr.
Avec cuisine d'au moins 18 m ²	1.274 »
Logement de 2 pièces avec cuisine et w.-c. : Cuisine inférieure à 15 m ²	873 »
Avec cuisine d'au moins 15 m ²	1.018 »
Logement d'une pièce avec cuisine et w.-c. : Cuisine inférieure à 10 m ²	655 »
Avec cuisine d'au moins 10 m ²	764 »
Logement d'une pièce	386 »

Maisons individuelles. — Pour les maisons individuelles, les chiffres ci-dessus sont majorés du cinquième.

PRIX DE REVIENT

Prix de revient maximum. — Quant aux prix de revient des maisons individuelles, ils s'obtiennent en multipliant par 25 les prix ci-dessus des loyers maxima des maisons individuelles.

Ces prix de revient sont actuellement les suivants :

1° Pour Paris et dans un rayon de 30 km. autour de Paris et dans les régions libérées.

Logement de 3 pièces avec cuisine et w.-c. : Cuisine inférieure à 18 m ²	45.200 fr.
Avec cuisine d'au moins 18 m ²	52.725 »
Logement de 2 pièces avec cuisine et w.-c. : Cuisine inférieure à 15 m ²	37.675 »
Avec cuisine d'au moins 15 m ²	43.950 »

2° Pour le reste de la France.

Logement de 3 pièces avec cuisine et w.-c. : Cuisine inférieure à 18 m ²	32.750 fr.
Avec cuisine d'au moins 18 m ²	38.225 »
Logement de 2 pièces avec cuisine et w.-c. : Cuisine inférieure à 15 m ²	26.200 »
Avec cuisine d'au moins 15 m ²	30.550 »

C. — SITUATION DE FORTUNE DES OCCUPANTS.

Aux termes de l'article premier de la loi du 5 décembre 1922, les Habitations à Bon Marché ne peuvent être attribuées qu'aux personnes peu fortunées et notamment aux travailleurs manuels et intellectuels vivant du produit de leur travail.

*
* *

Ordre de priorité pour l'attribution des prêts et subventions.

Il a été établi par décret du 20 octobre 1928 un échelonnement et des priorités pour les personnes susceptibles de bénéficier des avantages de la loi.

Ci-après le texte de l'article 4 de ce décret :

Article 4. — En ce qui concerne l'accession à la propriété, il sera tenu compte pour l'attribution des prêts et subventions de l'Etat de la situation personnelle des intéressés d'après un échelonnement fixé de la manière suivante :

a) Tout d'abord, les bénéficiaires des divers échelons de subventions prévus à l'article 11, dans un ordre décroissant à partir de l'échelon le plus élevé;

b) Ensuite, les bénéficiaires de l'article 10 en suivant l'ordre de préférence résultant de la dispense d'apport.

Dans chaque échelon ainsi fixé, la priorité s'établira comme suit :

1° Chefs de famille pensionnés de la Loi du 31 mars 1919, anciens combattants;

2° Chefs de famille anciens combattants;

3° Pensionnés de la Loi du 31 mars 1919, anciens combattants;

4° Invalides du travail anciens combattants;

5° Chefs de famille invalides du travail ou pensionnés de la Loi du 31 mars 1919, non anciens combattants;

6° Chefs de famille;

7° Invalides du travail ou pensionnés de la Loi du 31 mars 1919, non anciens combattants;

Les veuves de guerre, mères de famille non remariées sont assimilées aux anciens combattants.

Le classement entre les pensionnés de la Loi du 31 mars 1919 et les invalides du travail, lorsqu'ils viennent en concours, sera fait d'après le taux d'invalidité.

IV

Les Crédits budgétaires (1).

On peut se rendre compte, d'après les projets budgétaires déposés à la Chambre des députés (projet de loi n° 1914 portant ouverture et annulation de crédits sur l'exercice 1929, et projet de loi de finances pour l'exercice 1930), de la situation des crédits destinés à faciliter la construction de maisons, et la vulgarisation de la propriété immobilière.

L'exposé des motifs du projet de loi n° 1914, en d'autres termes

(1) V. « Le Musée Social », oct. 1929 (Chronique de l'hygiène et de l'habitation, M. G. Dupont).

du collectif de juin, résume cette situation, en ce qui concerne les crédits pour prêts : « Ces crédits se sont révélés dans la pratique insuffisants pour couvrir la totalité des demandes des différents organismes, et les commissions compétentes ont été obligées de réduire les programmes qui leur étaient présentés et même d'ajourner certains projets. — Il convient de porter sans délai remède à cette situation : le succès de la politique poursuivie par le Gouvernement et le Parlement pourrait être, en effet, compromis si les organismes qui présentent des projets de réalisation urgente se voyaient refuser une avance sur le présent exercice. — Pour éviter de leur part toute déception, un crédit supplémentaire de 100 millions de francs serait suffisant; il serait réparti à concurrence de 50 millions de francs entre les Offices et Sociétés d'habitations à bon marché et les Sociétés de crédit immobilier ».

En raison des événements que l'on sait, le Parlement n'a pu examiner en son entier le projet collectif de crédits qui lui était soumis; il en a adopté seulement quelques dispositions qui sont devenues la loi du 31 juillet 1929 portant dégrèvement d'impôts. La Chambre des députés a ajourné notamment le vote du crédit supplémentaire de 100 millions de francs qui lui était proposé pour avances en 1929 aux organismes d'habitations à bon marché et aux Sociétés de crédit immobilier. On doit le regretter. Ce n'est là d'ailleurs que partie remise; nous espérons que, dès l'ouverture de la prochaine session, la Chambre et le Sénat auront à cœur de voter un crédit qui permettra la réalisation de certains projets laissés en suspens. Telle est la situation pour l'exercice 1929.

Quelle va être, au point de vue des crédits pour prêts, celle de 1930 ? La loi du 13 juillet 1928, après avoir fixé dans l'article 4 le montant des avances susceptibles d'être accordées soit aux offices publics et aux Sociétés d'habitations à bon marché en vertu de l'article 23 de la loi du 5 décembre 1922, soit aux Sociétés de crédit immobilier en vertu de l'article 28 de la même loi, avait ajouté : « Ce montant sera augmenté pour chacune des années 1930, 1931, 1932, 1933, de 140 millions en ce qui concerne les avances de l'article 23, et de 210 millions en ce qui concerne les avances de l'article 28. Le ministre des Finances, en accord avec le ministre du Travail, est autorisé à se procurer auprès de la Caisse des dépôts et consignations des crédits annuels en supplément de ceux qui sont prévus à l'alinéa précédent et à concurrence d'une somme égale, les avances de la Caisse pouvant, par conséquent, atteindre, pour chacune des années considérées, 280 et 420 millions de francs, si les disponibilités le lui permettent ».

Ces chiffres apparaissent, à un an de distance, sensiblement inférieurs aux besoins. Les premiers résultats d'application de la loi ont établi, sans conteste, que ces prévisions avaient été beaucoup trop modérées. Les Sociétés de crédit immobilier en particulier ont été débordées par les demandes de prêts. Le Gouvernement s'en est parfaitement rendu compte; et dans l'exposé des motifs du projet de budget de 1930, il a reconnu la nécessité d'accélérer le rythme des travaux et il a proposé de porter à 60.000 au lieu de 40.000 le nombre des logements dont la construction pourra être entreprise au cours de l'année 1930, grâce notamment à 1.800 millions de prêts à faible intérêt :

« La loi du 13 juillet 1928, explique le Gouvernement, avait fixé dans son article 4, à 350 millions de francs le montant des avances à consentir par l'Etat pendant l'exercice 1930 aux divers organismes d'habitations à bon marché. Ce chiffre pourrait être porté à 700 millions par décision des Ministres du Travail et des Finances. Le surplus du programme devait être couvert par des emprunts contractés par les organismes en exécution de l'article 5 de la loi du 13 juillet 1928 et dont le service doit être assuré, en partie, par une contribution de l'Etat. — Ces dotations paraissent aujourd'hui tout à fait *insuffisantes* : le chiffre des demandes d'avances présenté par les organismes croît en effet dans de telles proportions qu'il convient de hâter en 1930 la réalisation du programme quinquennal envisagé; il importe notamment d'ouvrir les crédits nécessaires pour permettre d'entreprendre la construction, pendant cette année, de 60.000 logements au lieu de 40.000 qui avaient été prévus. — Par ailleurs, il a paru préférable de renoncer provisoirement aux emprunts complémentaires visés par l'article 5 de la loi, l'expérience ayant révélé que les organismes éprouvaient certaines difficultés à recourir à cette catégorie d'emprunts; l'Etat devra donc avancer la totalité des fonds nécessaires à la réalisation du programme. Pour ces divers motifs les dotations ouvertes au titre des articles 23 et 26 de la loi du 5 décembre 1922 en faveur des Offices et Sociétés d'habitations à bon marché et des Sociétés de crédit immobilier ont été majorés respectivement de 560 millions et de 1.100 millions pour l'année 1930. Au surplus il a été stipulé que des engagements pourraient être contractés au cours de l'exercice 1930 à concurrence de 490 millions sur l'exercice 1931 et 350 millions sur l'exercice 1932. Si l'on tient compte des engagements qui ont été déjà contractés en 1929, en vertu des articles 186 à 188 de la loi de finances du 30 décembre 1928, le montant net des avances qui pourront être

consenties au cours de l'année 1930, sur les trois exercices 1930, 1931 et 1932, s'élèvera à 1.800 millions, dont 700 millions pour les Offices publics et les Sociétés d'habitations à bon marché, et 1.100 millions pour les Sociétés de crédit immobilier.

De plus, le projet de loi de finances de 1930 consacre deux dispositions aux avances pour construction de logements à loyers moyens. Il autorise l'attribution, au cours de l'année 1930, d'avances à concurrence de 200 millions au titre de l'exercice 1930, de 350 millions au titre de l'exercice 1931, et de 500 millions de francs au titre de l'exercice 1932.

Quant aux crédits demandés pour les habitations à bon marché en 1930 au budget des dépenses du ministère du Travail, ils n'appellent pas d'observations spéciales. Il suffit de noter au chapitre 108 « subventions pour la constructions de maisons à bon marché », un crédit de 150 millions. Sur ce crédit global, 25 millions de francs seront affectés à des subventions pour la construction de maisons de bon marché, destinées à être louées principalement à des familles nombreuses conformément à l'article 59 de la loi du 5 décembre 1922; 125 millions seront affectés à des subventions pour la construction de maisons individuelles ou de logements à bon marché destinés à devenir la propriété des occupants conformément à l'article 11 de la loi du 13 juillet 1928.

V

Projet de loi concernant les frais d'actes (1).

Le législateur s'est efforcé, dans la loi du 13 juillet 1928, de faciliter l'accession des travailleurs à la propriété de leur foyer. Les nombreuses mesures prises dans ce but se sont traduites par des sacrifices considérables pour l'Etat. Et l'on s'est demandé si, à l'exemple de l'Etat, et dans l'intérêt général, les notaires ne pourraient pas également consentir un sacrifice par une réduction des honoraires des actes qui sont relatifs à l'accession à la petite propriété et dont les frais découragent parfois dans leurs projets les bénéficiaires peu fortunés des lois sur les habitations à bon marché.

L'Union des sociétés de crédit immobilier a émis un vœu en ce sens. Les Ministères du Travail et de la Justice sont entrés en

(1) V. « Le Musée Social », oct. 1929.

conversation à ce sujet. Leur accord n'est traduit par le dépôt, le 28 mai 1929, d'un projet de loi n° 1676 relatif aux honoraires des notaires en ce qui concerne les actes relatifs à l'accession à la petite propriété.

L'exposé des motifs du projet de loi précise « qu'il ne saurait être question de priver complètement les notaires d'honoraires qui, pour une partie, représentent le remboursement de frais supportés par eux, mais il semble possible de faire appel à leur sentiment de solidarité et de leur demander de revenir à un tarif voisin de celui en vigueur avant les dernières augmentations ».

Le texte du projet de loi ne comporte qu'un article ainsi conçu : « Article unique. — Pour tous les actes passés en vue de l'acquisition, de la construction, de l'aménagement, de l'assainissement ou de la réparation de maisons ou de logements à bon marché par des personnes peu fortunées qui bénéficient des avantages de la législation sur les habitations à bon marché et la petite propriété, les honoraires des notaires, à l'exclusion des honoraires par rôle de copie, déjà soumis à un tarif spécial, seront de la moitié de ceux fixés par les tarifs en vigueur, sauf application des dispositions de l'article 4 du décret du 25 août 1898 ».

Ajoutons que, d'après l'article 4 du décret du 25 août 1898, « il est interdit aux notaires, sous peine de restitution et de poursuites disciplinaires, s'il y a lieu, d'exiger des droits et honoraires plus élevés que ceux portés au tarif. Les notaires peuvent faire remise de la totalité des honoraires d'un acte; ils ne peuvent en accorder la remise partielle qu'avec l'autorisation de la Chambre de discipline ».

M. Bonnevey, député, a rapporté le projet de loi au nom de la Commission de législation civile et criminelle (rapport n° 1863). A l'appel que le projet adresserait aux notaires, M. Bonnevey a ajouté une raison nouvelle :

« Par les avantages qu'il a consentis en vue de faciliter l'accession à la petite propriété, l'Etat a multiplié les opérations de mutations et d'obligations hypothécaires. La plupart des achats de terrains, de jardins, de maisons à bon marché n'auraient pas été effectués sans les sacrifices financiers que l'Etat s'est imposés; par ces sacrifices ont donc surgi des masses d'affaires nouvelles (actes de vente, obligations hypothécaires) dont bénéficie le notariat. Il est juste que celui-ci consente des réductions de tarifs

sur ces affaires inattendus et dues non à son action propre, mais à celle de la collectivité.

« Nous sommes d'autant plus certains que cet appel au sentiment et à la raison sera entendu, que déjà, volontairement, des notaires consentent des réductions sur leur honoraires pour les opérations envisagées et ceci en conformité des dispositions facultatives contenues dans l'article 4 du décret du 25 août 1928.

« La réduction obligatoire de moitié, établie par le projet du Gouvernement a déjà été imposée aux notaires dans une matière où elle se justifiait moins bien, celle des opérations de prêts maritimes prévues par la loi du 1^{er} août 1928 sur le crédit maritime.

« La même réduction envisagée par le projet que nous rapportons se chiffrera différemment suivant les ressorts de Cour d'appel. Les tarifs varient, en effet, beaucoup d'un ressort à l'autre. Sans entrer dans des détails, notons simplement, à titre d'exemple, que soit sur les actes de vente, soit sur les obligations hypothécaires dans les affaires de l'espèce, le droit d'honoraire proportionnel représente à Paris 1,40 % et en province généralement 2,25 %. Sur des achats de maisons, ou des emprunts nécessitant la rédaction d'actes portant un prix ou une créance de 30.000 francs en moyenne, la réduction de moitié comportera pour les acquéreurs ou les emprunteurs une réduction de charge appréciable de 210 francs à Paris et de 337 fr. 50 en province ».

Tout en acceptant le projet du Gouvernement, la Commission de législation civile et criminelle en a modifié la rédaction.

« Le projet de loi, explique le rapport de M. Bonneval, ne visait que les actes passés en vue de l'acquisition, la construction, l'aménagement, l'assainissement, la réparation de *maisons ou de logements à bon marché*.

« Il oubliait l'acquisition de jardins ou champs (opérations prévues par l'article 46 de la loi du 5 décembre 1922) et celle concernant les petites exploitations rurales (opérations envisagées par l'article 19 de la même loi).

« Nous avons donc substitué à un texte qui nous a paru trop limitatif une formule générale visant toutes les opérations prévues par la législation sur les habitations à bon marché et l'accession à la petite propriété pourvu qu'elles fussent réalisées en conformité de cette législation et par les personnes visées à l'article 1^{er} de la loi du 5 décembre 1922, c'est-à-dire par « les personnes peu fortunées et, notamment, les travailleurs vivant principalement de leur salaire ».

« Cette définition exclut du bénéfice de la réduction les personnes morales (sociétés anonymes d'habitations à bon marché, offices publics) et les bénéficiaires de la législation sur les loyers moyens. A ce point de vue, nous maintenons la restriction prévue par le projet du Gouvernement ».

Voici le texte du projet de loi adopté par la Commission :

Article unique. — « Pour toutes les opérations prévues par la législation sur les habitations à bon marché et l'accession à la petite propriété, lorsqu'elles seront réalisées en conformité de cette législation et par les personnes visées à l'article premier de la loi du 5 décembre 1922, les honoraires des notaires, à l'exclusion des honoraires par rôle de copie déjà soumis à un tarif spécial, seront *de la moitié* de ceux fixés par les tarifs en vigueur, sauf application de l'article 4 du décret du 25 août 1898 ».

Ce texte *a été adopté*, sans débat, par la Chambre des députés dans sa séance du 2 juillet 1929. Le Sénat en est actuellement saisi.

BIBLIOGRAPHIE

- AUBURTIN F. — En péril de mort, (remèdes contre la dépopulation), Spes 1929.
- BLUM E. — La Loi Loucheur, 1930 (Rivière).
- BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL. — Les problèmes du logement en Europe depuis la guerre, Genève.
- BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL. — Les Conditions du logement aux Etats-Unis (Etudes et Documents, série G, n° 2).
- CACHEUX E. — Considérations sur le crédit dont jouissent les constructeurs de petits logements.
- D^r CHAUMEAU. — Les Assurances Sociales, 1929.
- COLSON. — Cours d'Economie Politique.
- DUCROCQ R. — L'intervention financière de l'Etat et des personnes publiques dans l'amélioration du logement populaire. Camille Robbe, Lille, 1925.
- GILBERT (Parker). — Rapport plan Dawes, Allemagne.
- GIRARD. — Cours d'Economie Sociale.
- GOSSERIES F. — L'habitation à bon marché en Belgique, Bruxelles.
- HOPÉ M. — Le problème de la déprolétarianisation et l'accession à la propriété du foyer familial, Spes 1926.
- LARDEUR, BECQUEREL et Ch. PRANARD. — Traité des Sociétés de Crédit Immobilier : Edition de l'Union des Sociétés de C. I., Paris.
- LECLERC L. — Traité pratique des habitations à bon marché.
- LESCURE J. — Crises générales et périodiques de surproduction.
- REVUE INTERNATIONALE DU TRAVAIL. — Vol. XVIII, n°s 3 et 4-5, sept. et oct. 1928. (Les Problèmes financiers de la construction des habitations, par le D^r Karl Pribram)
et juillet, août 1929 (la Construction des Habitations à Bon Marché, par le D^r Käthe Liepmann).
- RISLER G. — La Crise du logement, Plon.
- ROLLAND L. — Précis de Droit administratif, nouvelle édition Dalloz, 1930.

ROMANET E. — Les allocations familiales.

SAGET J.-B. — Le problème de l'habitation à bon marché en France et à l'étranger.

SELLIER H. — La crise du logement et l'intervention publique en matière d'habitations, (2 volumes).

SIEGFRIED J. — Les Habitations à Bon Marché, conférence, Alcan, 1914.

Rapport à la Chambre des Députés, 1892.

TRUCHY H. — Cours d'Economie Politique, Sirey, (2 vol.).

« TROUD », journal syndicaliste, Moscou, 1929.

Ville de Prague et prévoyance sociale pour le logement, Prague, 1928.

Ville de New-York : Reports of the state board of Housing to the legislature of the state of New-York and to governor, Alfred Smith, fébr²¹., 1928; and to governor, Franklin Roosevelt, march. 6, 1929.

W. LINN. — Etude sur les Building Sociétés anglaises et américaines.

Rapports du Conseil Supérieur des Habitations à bon marché au Président de la République.

Journal Officiel : Débats parlementaires.

Rapports à la Chambre et au Sénat.

Exposé des motifs de la loi du 13 juillet 1928.

Propositions de lois récentes (n° 1300, 1485,...).

Bulletins du Ministère du Travail, de l'Hygiène et de la Prévoyance Sociale.

Commentaires sur la loi du 13 juillet 1928, circulaire n° 9. Ministère du Travail, 1928.

Revue « l'Economie Nouvelle », mensuelle.

Revue Politique des Idées et des Institutions, 15 janvier 1929.

Revue « Notre Maison », mensuelle.

Revue « La Nation », (Le Travailleur-Propriétaire, F. L. Picard, juin à octobre 1929).

Revue « Le Musée Social », mensuelle, 5, rue Lascases, Paris, (mars à octobre 1929).

Etude critique sur a construction d'habitations à bon marché,

- sous le régime de la loi de 1928, P. Thébaudt Thèse Droit, Paris, 1929.
- Les Sociétés Coopératives d'habitations à bon marché, M. Papillon, Paris, thèse Droit, 1929.
- Les familles nombreuses et le logement, C. Charbornneaux, rapport présenté au Congrès de la Natalité, septembre 1928.
- Rapports du Conseil d'Administration et du Conseil de Surveillance du Crédit Immobilier de l'Anjou et des Prévoyants de l'Avenir de Cholet.
- Notice technique du Ministère du Travail, 1929.
- Circulaires Ministérielle, (n^{os} 9, 10, 11, 14,... du Ministère du Travail, 1928).

TABLE DES MATIERES

	Pages
INTRODUCTION. — Considérations générales. — La propriété immobilière. — L'intervention du crédit. — La loi Loucheur du 13 juillet 1928	VII

I^{re} PARTIE

Législation comparée, et évolution législative française.

CHAPITRE I ^{er} . — Le problème à résoudre et ses difficultés ..	1
CHAPITRE II. — La vulgarisation de la propriété à l'étranger : Belgique, Grande-Bretagne, Allemagne et Autriche, Russie, Etats-Unis	19
CHAPITRE III. — Historique de l'œuvre privée et législative française : lois fondamentales de 1892-1906, 1908, 1912, 1922, et lois complémentaires	42
I. L'effort privé	42
II. L'effort privé subventionné	45
III. L'intervention publique	58

II^e PARTIE

Législation française actuelle. Résultats et réformes.

CHAPITRE IV. — La loi Loucheur du 13 juillet 1928 et l'accession à la petite propriété	71
I. Dispositions générales	72
II. Dispositions spéciales	82
III. La propriété rurale	96
IV. Les maxima	100
CHAPITRE V. — Le « Crédit Immobilier ». Caractères, rôle, extension	109
CHAPITRE VI. — Etude succincte d'une société particulière : « Le Crédit Immobilier de l'Anjou et les Prévoyants	

de l'Avenir de Cholet ». Remarques et Réformes de détail à apporter à la législation	120
CHAPITRE VII. — Réformes et résultats généraux	132
I. Loi Loucheur	132
II. Crédit Immobilier. Considérations sociales	139
CONCLUSION	147
ANNEXES.	
I. Décrets relevant les maxima de valeur locative	155
II. Proposition de loi n° 1300 tendant à organiser le crédit à la construction	157
III. Conditions à remplir pour bénéficier des avantages de la loi	160
IV. Les crédits budgétaires	163
V. Projet de loi concernant les frais d'actes....	166
BIBLIOGRAPHIE	171

